



Instituto Superior
de Ciências Sociais e Políticas
UNIVERSIDADE DE LISBOA

U LISBOA

UNIVERSIDADE
DE LISBOA

As políticas públicas e o custo do trabalho: um contributo para a competitividade da indústria automóvel em Portugal

Suelen Cristina Tavares do Nascimento

Professora Doutora Carla Margarida Guapo da Costa

Dissertação para obtenção de grau de
Mestre em Gestão e Políticas Públicas

Lisboa
2014

VALORIZAMOS PESSOAS

Agradecimentos

Aos meus incomparáveis pais que são e sempre foram a minha força motriz.

Ao Gonçalo, meu incansável companheiro nesta longa caminhada.

À minha família e aos amigos de longe e de perto, por representarem todos os valores que eu acredito e valorizo, pela força que me deram, pelo amor que me dedicaram. À amizade da Paula Alpuim, uma relação que começou com o Mestrado, mas que transpôs as barreiras profissionais e que hoje representa um forte laço familiar.

À minha orientadora, Prof. Doutora Carla Costa, por acreditar em mim e oferecer toda a ajuda, exigência e disponibilidade de que precisava para concluir esta etapa.

À Elisabete Ferreira, da Renault Cacia, que esteve sempre disponível e acarinhou o meu trabalho. Ao Dr. António Cavaco, da ACAP, pelo imenso aprendizado e por evidenciar a alta profissionalização do aparato representativo do setor automóvel. Ao Dr. João Delgado, da Autoeuropa, que nos ajudou a contar com a colaboração desta grande empresa.

Resumo

O esforço da investigação concentra-se em identificar qual a categoria de políticas públicas que, segundo a análise do discurso dos entrevistados comparado às impressões do Relatório de Competitividade Global 2013-2014, pode promover o ambiente competitivo da indústria automóvel em Portugal e verificar, dos doze pilares da competitividade, se a eficiência do mercado de trabalho, e o custo do trabalho, apresenta a maior vulnerabilidade para a competitividade da indústria. A escolha da indústria automóvel portuguesa foi estratégica dada a sua relevância socioeconómica global, além de possuir as características fundamentais para atingir os objetivos definidos. Utilizámos a metodologia de investigação qualitativa e tendo o método sido, predominantemente, comparativo, recorremos à fontes primárias e secundárias de pesquisa. Os resultados apontaram que, para além de um ambiente macroeconómico pouco fértil e dinâmico, os custos de contexto, a elevada carga fiscal e o difícil acesso ao financiamento são os maiores entraves à competitividade, de acordo com a análise do discurso dos entrevistados e dos resultados do Relatório. Além disso, o custo do trabalho jamais foi citado como um problema enfrentado pela indústria mas, pelo contrário, consideraram a qualidade da mão-de-obra nacional uma importante vantagem competitiva para o país. Sendo assim, e de acordo com a categorização de Christopher Hood, a categoria de políticas públicas Treasure é a mais adequada para a criação de condições para a resolução de problemas competitivos da indústria que, em última instância, são também problemas socioeconómicos.

Palavras-chave: competitividade, políticas públicas, custo do trabalho, indústria automóvel.

Abstract

The research effort focuses on identifying which category of public policies that, according to the discourse analysis of the interviewees compared to the impressions of the Global Competitiveness Report 2013-2014, can promote the competitive environment of the automotive industry in Portugal and verify, from the twelve pillars of competitiveness, if the efficiency of the labor market, and the labor cost, has the highest vulnerability to the industry's competitiveness. The choice of the Portuguese automotive industry was strategic, given its global socio-economic relevance, in addition to having the fundamental characteristics so that the objectives were achieved. We used the methodology of qualitative research, being the comparative method predominant, which led us to the use of primary and secondary research sources. The results showed that, apart from a little fertile and dynamic macroeconomic environment, the costs of context, the high taxes and the difficult access to funding are the main barriers to competitiveness, according to the analysis of the interviews and the results of the Report. In addition, the labor cost was never cited as a problem faced by the industry but, on the contrary, the quality of national-labor was considered as an important competitive advantage for the country. Thus, and according to the categorization of Christopher Hood, the category of public policies Treasure is the most suitable for the creation of conditions for resolving competitive issues in the industry, which ultimately are also socio-economic problems.

Keywords: competitiveness, public policies, labor cost, automobile industry.

Índice Geral

Agradecimentos	ii
Resumo	iii
Abstract.....	iv
Índice Geral	v
Índice de Gráficos.....	vii
Índice de Figuras e Tabelas.....	vii
Lista de Acrónimos	viii
Introdução.....	1
Nota Metodológica	6
Enquadramento Teórico.....	10
Teoria e modelos de Gestão Pública	10
<i>O New Public Management</i>	11
As políticas públicas como instrumento de governação	17
As políticas públicas na evolução da indústria automóvel em Portugal.....	22
A operacionalização do conceito de competitividade.....	26
A competitividade da economia portuguesa	33
O custo do trabalho como vetor de competitividade.....	38
A Indústria Automóvel: contextualização do estudo de caso	47
Os números e a representatividade da indústria automóvel europeia	47
A indústria automóvel em Portugal.....	54
A Renault Cacia. A fábrica do Grupo <i>RENAULT</i> em Portugal	59

O Contributo da Autoeuropa para este estudo	62
ATEC. A Escola de suporte à indústria	65
Associação Automóvel de Portugal (ACAP): o instrumento de representação do setor automóvel	65
Análise de entrevistas e discussão de resultados	67
Conclusões, Limites e Pistas de Investigação	79
Referências bibliográficas.....	86
ANEXOS.....	97

Índice de Gráficos

Gráfico 1. A posição dos países da Zona Euro de acordo com o Índice de Competitividade Global (GCI)

Gráfico 2. Custo por hora de trabalho na Zona Euro em 2011

Gráfico 3. Produtividade real por hora trabalhada em 2011 e aumento percentual da produtividade nos países da Zona Euro entre 2005-2011

Gráfico 4. Os números do emprego na indústria automóvel por país da UE

Índice de Figuras e Tabelas

Figura 1. A evolução da indústria automóvel em Portugal de acordo com a política industrial e o investimento estrangeiro

Tabela 1. As categorias e seus instrumentos para a tomada de decisão governamental

Tabela 2. Variação anual das remunerações, da produtividade e do custo unitário do trabalho em Portugal e na Zona Euro

Tabela 3. Sétimo pilar: Eficiência do mercado de trabalho. A posição dos países da Zona Euro

Tabela 4. Os números do emprego no setor automóvel da União Europeia

Tabela 5. Produção de veículos por país da EU

Tabela 6. Vendas de veículos ligeiros por Estado-Membro (2002-2008)

Tabela 7. Os valores recebidos em subsídios pela Renault Cacia em 2011

Tabela 8. Valor económico gerado e distribuído pela Autoeuropa entre 2010 e 2012

Tabela 9. Quais os vetores, dos 12 pilares da competitividade segundo o World Economic Forum, que a fábrica/indústria privilegia para o fomento da competitividade?

Tabela 10. Quais os fatores que considera alavancar ou obstaculizar a competitividade no contexto português e face à escala global dos mercados?

Lista de Acrónimos

ACAP - Associação Automóvel de Portugal

ACEA - Associação de Construtores Europeus de Automóveis

AICEP - Agência para o Investimento e Comércio Externo de Portugal

ATEC - Associação de Formação para a Indústria ou Academia de Formação

C.C.I.L.A. - Câmara de Comércio e Indústria Luso - Alemã

CARS 21 - *Competitive Automotive Regulatory System for the 21st century*

CEE - Comunidade Económica Europeia

CGTP - Confederação Geral dos Trabalhadores Portugueses

CO2 - Dióxido de carbono

EU - União Europeia

EUA - Estados Unidos da América

FMI - Fundo Monetário Internacional

GCI - *Global Competitiveness Index*

I&D - Investigação e Desenvolvimento

IAPMEI - Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e à Inovação

NPM - *New Public Management*

OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

OECD - *Organisation for Economic Co-operation and Development*

OEM - *Original Equipment Manufacturer*

OIT - Organização Internacional do Trabalho

OMC - Organização Mundial do Comércio

PCI - Programa Quadro para a Competitividade e Inovação

PEDIP - Programa Específico de para o Desenvolvimento da Indústria Portuguesa

PIB - Produto Interno Bruto

PME - Pequena e Média Empresa

POE - Programa Operacional da Economia

PPP - Parceria Público-Privada

PRIME - Programa de Incentivos à Modernização da Economia

QREN - Quadro de Referência Estratégica Nacional

SIFIDE - Sistema de Incentivos Fiscais à I&D Empresarial

SIME - Sistema de Incentivos à Modernização Empresarial

TIC - Tecnologias da informação e comunicação

TSU - Taxa Social Única

UFRJ - Universidade Federal do Rio de Janeiro

UGT - União Geral de Trabalhadores

WEF - *World Economic Forum*

Introdução

Este trabalho pretende resgatar os contributos das discussões semanais realizadas no âmbito do Mestrado de Gestão e Políticas Públicas e que procuraram elucidar algumas das questões típicas do lugar das políticas públicas em Portugal e na União Europeia (UE), e ainda da importância da gestão para a eficácia e a eficiência na administração pública.

Cada modelo de Gestão Pública promove uma interação específica entre o Estado e o mercado. A decisão histórica e o grau de articulação do Estado na economia caracteriza modelos distintos de capitalismo (Bresser-Pereira, 2011) que, por sua vez, representam posições determinantes face aos fatores constitutivos da competitividade, como a eficiência do mercado de trabalho, por exemplo.

Assim, interessa, sobretudo, perceber de que maneira as políticas públicas, como instrumento de intervenção governamental, podem favorecer a competitividade na indústria automóvel em Portugal, a influência do custo de trabalho para o desenvolvimento da competitividade na mesma indústria e a relevância deste estudo para a formulação de políticas públicas comprometidas com a criação de condições para a resolução de problemas socioeconómicos.

Para orientar as diretrizes deste estudo e evidenciar o seu fio condutor, torna-se necessário apresentar a pergunta de partida, o objetivo geral e específico que permeiam toda a investigação aqui desenvolvida. Assim, a pergunta de partida a que devemos responder é *qual categoria de políticas públicas pode ser adotada para alavancar a competitividade da indústria automóvel em Portugal?* Como objetivo geral deste estudo, pretendemos *identificar as principais linhas de orientação na concepção de políticas públicas que maior influência exercem sobre o ambiente competitivo da indústria automóvel em Portugal* e, a partir daí, como objetivo específico, temos a intenção de *verificar, dos doze pilares da competitividade, se a eficiência do mercado de trabalho, e o custo do trabalho, apresenta a maior vulnerabilidade para a competitividade da Indústria.*

O esforço intelectual que pretendemos aqui desenvolver tem raiz numa recente discussão político-económica sobre a influência da Taxa Social Única (TSU) na competitividade das empresas em Portugal, mais ainda, da sua redução contribuir positivamente para a competição empresarial por representar um menor custo com pessoal.

Para elucidar o conceito, o custo do trabalho, estabelecido pela Conferência Internacional do Trabalho de 1966 da OIT, circunscreve a remuneração por tempo trabalhado, trabalho efetivo; remuneração por tempo não trabalhado, que inclui o descanso semanal, as férias e feriados, subsídio de natal, entre outros; e as obrigações sociais¹, tais como a Taxa Social Única²; o seguro de acidente de trabalho; o IRS.

A teoria económica neoclássica sugere que a diminuição desses encargos sociais poderia incentivar a criação de novos empregos, de acordo com a combinação dos fatores de produção, capital e trabalho (DIEESE, 2006). Conjecturamos que, pelo contrário, a criação de novos empregos está mais diretamente relacionada com um ambiente interno mais competitivo, que favorece o investimento e regulamenta e formaliza os vínculos trabalhistas do que com a própria redução dos encargos sociais.

Como iremos discutir, um ambiente mais competitivo também é resultado do melhoramento das técnicas administrativas e de gestão. Nas décadas de 1980 e 1990, duas reformas foram consideradas urgentes no seio da sociedade portuguesa. A racionalização da administração pública e a sustentabilidade financeira da Segurança Social mostraram a inflexibilidade de modelos já não mais adequados a realidade social em questão. Neste sentido, iniciada pelo X Governo Constitucional, a reforma administrativa em Portugal caracterizou-se por introduzir as máximas do modelo gestor *New Public Management* (NPM).

Cada teoria de Gestão Pública pressupõe princípios específicos que determinam um modelo de capitalismo, seja a partir de critérios baseados na produção e, por isso, na

¹ PASTORE, José. Encargos sociais no Brasil e no exterior. Brasília-DF, SEBRAE, 1994.

² Taxa contributiva unificada para o regime geral dos trabalhadores por conta de outrem, de acordo com o Diário da República, Decreto-Lei n.º 199/99 de 8 de Junho.

diferença entre o tamanho dos mercados, seja através do critério da importância das instituições (Bresser-Pereira, 2011).

É comum encontrarmos na literatura sobre os modelos de capitalismo uma certa generalização quanto aos modelos existentes na Europa. Para muitos, os países europeus ocidentais têm os seus modelos de capitalismo classificados por “o modelo social europeu”. No entanto, segundo André Sapir (2006: 370) a noção de “modelo social europeu” é enganosa, já que existem, na realidade, diferentes modelos sociais europeus, com características e desempenhos distintos no que concerne a eficiência e a equidade.

Ainda de acordo com Sapir (2006), Portugal integra o grupo dos países cujo modelo de capitalismo é classificado como modelo social europeu dos países do Mediterrâneo, do qual ainda fazem parte a Grécia, a Itália e a Espanha. Em relação às características do modelo, Sapir (2006: 376) refere que “concentrate their social spending on old-age pensions and allow for a high segmentation of entitlements and status. Their social welfare systems typically draw on employment protection and early retirement provisions to exempt segments of the working age population from participation in the labour market. The wage structure is, at least in the formal sector, covered by collective bargaining and strongly compressed.”

Neste sentido, cada modelo de capitalismo tem uma visão diferenciada sobre o papel do Estado Social e da sua influência no mercado, que teve nos primeiros anos do Pós 2ª Guerra Mundial a sua consolidação na Europa a partir da emergência da cidadania social³. De acordo com Marshall (1950), a cidadania social garante aos seus destinatários o direito à proteção social e ao bem-estar.

Por outro lado, de acordo com o Relatório de Competitividade Global 2013-2014 do World Economic Forum (WEF), há que explorar os fatores que seriam responsáveis pela sustentabilidade da competitividade nacional a longo prazo. Segundo o relatório, uma economia competitiva, capaz de crescer mais rapidamente ao longo do tempo, é

³ Thomas Humprey Marshall, em 1950 no seu livro intitulado de *Citizenship and Social Class*, foi o primeiro a caracterizar a cidadania como resultado evolutivo de três grandes direitos: direitos civis, políticos e sociais.

constituída por doze fatores: Instituições; Infraestrutura; o ambiente macroeconómico; saúde e educação primária; Ensino superior e formação; bens de eficiência do mercado; a eficiência do mercado de trabalho; o desenvolvimento do mercado financeiro; a prontidão tecnológica; o tamanho do mercado; a sofisticação dos negócios; inovação. É portanto, no âmbito do sétimo fator que encontramos um dos objetos de análise deste trabalho. Na ótica da indústria automóvel, vamos destacar a influência do custo do trabalho e a categoria de políticas públicas que melhor estaria ao serviço da competitividade.

Ainda de acordo com o Relatório, a eficiência e a flexibilidade do mercado de trabalho são críticos para assegurar que os trabalhadores sejam alocados para contribuir de forma mais eficiente na economia e estimulados com incentivos para dar o seu melhor esforço. “Os esquemas de compensação envolvem pagamentos como forma de incentivos, ligados à produtividade dos diferentes departamentos empresariais. Da mesma forma, as empresas no seio das respetivas indústrias também se tornam muito mais interativas, com fortes *clusters* industriais caracterizados por uma crescente sofisticação na divisão do trabalho, fluxos crescentes de trabalhadores entre as empresas e um *mix* de concorrência feroz e cooperação entre as empresas numa dada indústria.” (Costa, 2008: 5).

Assim, potencializar a produção e a produtividade representa, sobretudo, evidenciar a inovação e a competitividade como pontos fundamentais das políticas públicas e das estratégias de negócio. As políticas públicas têm, por isso, várias dimensões importantes, entre elas a segurança económica, pautada na proteção da propriedade, combate à corrupção, a segurança das pessoas e dos sistemas de informação; educação e formação, para reforçar as qualificações de trabalho e competências; e, a competitividade, promovida por políticas públicas de todos os tipos, como económicas, sociais, fiscais, de investigação e de propriedade intelectual (Magrinho, 2007: 30).

Para que os objetivos fossem atingidos, a amostra do estudo foi delimitada à um setor específico da economia portuguesa: a indústria automóvel. Essa escolha intencional verificou-se a partir do reconhecimento da representatividade da indústria na Europa e

em Portugal no que diz respeito ao volume de empregabilidade e de relevância socioeconómica suficiente para promover à agenda governamental os seus interesses.

Atualmente, o setor automóvel, intenso em capital e em trabalho, é constituído por cerca de 30 mil empresas e cujo volume de emprego ronda os 124 mil empregos diretos no país. Em relação ao impacto financeiro, o volume de negócios atinge os 18 mil milhões de euros, o que corresponde a 13,4% do total das receitas fiscais. O setor, em Portugal, é superavitário visto que as exportações ultrapassam as importações e a sua taxa de cobertura alcançou os 107%, em valor, em 2013. O primeiro lugar do ranking das exportações nacionais é ainda do mercado automóvel, reboques e semi-reboques (ACAP, 2014).

E por fim, num contexto de Mestrado em Gestão e Políticas Públicas, faz-se necessário ressaltar que a contribuição académica deve ser constitutiva do próprio processo de formulação das políticas públicas e ainda que em Portugal a sua sistematização não seja tão óbvia, os seus contributos para a maximização dos recursos, sempre escassos, e o enfoque nos objetivos fazem dessa relação um meio fundamental para que o Estado crie as condições necessárias para a resolução de problemas sociais.

Nota Metodológica

Considerando que no quadro das políticas públicas se pretende identificar de que maneira este recurso governamental pode favorecer a competitividade na indústria automóvel em Portugal e se é o mercado de trabalho o catalisador ou desincentivo desta mesma competitividade, é de suma importância valorizar a metodologia aplicada no desenvolvimento do estudo para responder à problemática ressaltada, ou seja, evidenciar os métodos e as técnicas que servirão para atingir os objetivos propostos.

Assim, é por meio do “conhecimento obtido através de uma dada metodologia, isto é, um sistema de regras explícitas e procedimentos em que a pesquisa se baseia” (Moreira, 2007: 13-14) que os esforços intelectuais ganham forma e significado para contribuir de forma positiva para a Academia e para a ciência.

Entretanto, nas Ciências Sociais, a metodologia sempre foi tema de discussão e ainda está longe de atingir alguma unanimidade. A busca pela objetividade e pela imparcialidade, além da sua própria terminologia de ciência gerou, desde sempre, discussões bastante acaloradas dentro e fora do domínio das Ciências Sociais. Neste sentido, “no domínio de todas as ciências sociais, surge o problema do subjetivismo e do objetivismo dos investigadores, comentadores e docentes que diz respeito ao observador que não pode ele próprio alhear-se de uma certa concepção do mundo e da vida que faz parte da sua circunstância pessoal e que condiciona necessariamente a sua relação com os factos a observar e avaliar” (Moreira, 2002: 59).

Neste mesmo contexto, e considerando que há uma linha tênue entre o sujeito e o objeto de pesquisa, geralmente os investigadores tendem a pesquisar temas que valorizam. Toda a relação de sentido e significado acaba por ser analisada a partir de valores e crenças dos próprios cientistas sociais (Goldenberg, 2004: 19).

Portanto, e de acordo com Pierre Bourdieu, o investigador deve buscar a *objetivação*, tentativa reiterada de conter a subjetividade. A subjetividade está presente desde a escolha do objeto, fazendo dele mais relevante do outro determinado objeto, até as conclusões do estudo. Assim, tendo consciência da sua intervenção, o investigador

torna-se capaz de evitar que a sua pesquisa tome rumos menos científicos (Goldenberg, 2004: 45).

Para atingir os objetivos desta investigação com o maior rigor científico e objetividade possíveis, tentámos aproveitar os contributos da interdisciplinaridade resultante de um plano de estudos bem estruturado tanto da Licenciatura em Ciências Sociais do Instituto de Filosofia e Ciências Sociais da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), que permeou disciplinas como Economia, Filosofia e Psicologia, como do Mestrado em Gestão e Políticas Públicas do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa, que transferiu conhecimentos em Gestão, Administração Pública, Estudos Europeus e Políticas Públicas.

Além disso, optou-se por uma metodologia de investigação qualitativa dado o seu carácter interpretativo e porque “consiste no fato das explicações consideradas satisfatórias das atividades sociais requererem uma apreciação das perspectivas, culturas e ‘visões do mundo’ dos autores envolvidos” (Moreira, 2007: 94).

Com a intenção de verificar aspetos semelhantes, assim como claras distinções entre o custo do trabalho para o empregador em Portugal e em outros países da Europa, sobretudo aqueles que são membros da OCDE, além de confrontar a análise do relatório 2013-2014 do World Economic Forum (WEF) com as perspectivas dos representantes da indústria automóvel referente ao desempenho competitivo de Portugal, utilizou-se o método comparativo de acordo com parâmetros previamente definidos, a partir dos quais serão utilizados indicadores para a análise quantitativa.

No que diz respeito ao processo de pesquisa, e por corresponder a uma primeira etapa fundamental, recorreremos as fontes primárias, com recurso a leituras temáticas sobre os principais conceitos abordados, consulta de documentos oficiais relevantes, estatísticas disponíveis sobre o tema, bem como a algumas intervenções públicas de responsáveis políticos. Servimo-nos também do recurso a fontes secundárias, como pesquisa bibliográfica sobre o tema e a entrevistas.

O guião das entrevistas é caracterizado pela utilização dos parâmetros de entrevista qualitativa semi-estruturada, quando “o entrevistador faz sempre certas perguntas

principais mas é livre de alterar a sua sequência ou introduzir novas questões em busca de mais informação” (Moreira, 2007: 133). Para consulta, o guião da entrevista está disponível na secção Anexos desta dissertação.

Com o objetivo de definir uma lógica de ação para a escolha objetiva dos entrevistados – dentro das limitações habituais que caracterizam o acesso aos principais quadros das empresas mais relevantes do setor empresarial e as próprias limitações intrínsecas a elaboração de uma dissertação de Mestrado – mas que não comprometesse o estudo, considerámos a evolução do contexto operativo da indústria automóvel em Portugal para selecionar a nossa amostra. Tendo em vista que a evolução caracteriza-se, a grosso modo, por três fases: protecionista; liberalização do mercado, simbolizada pelo Projeto *Renault*; e Globalização, cujo maior exemplo é o Projeto Autoeuropa, optámos por inquirir a Responsável pelo Departamento de Marketing da *Renault* Cacia, Dr.^a Elisabete Ferreira e o Chefe de Comunicação, Sustentabilidade e Imagem Corporativa da Autoeuropa, Dr. João Delgado, por serem os responsáveis pela articulação estratégica e competitiva das respetivas fábricas em Portugal. Essas entrevistas semi-estruturadas foram feitas, essencialmente, por email e por telefone.

Além disso, também considerámos relevante entrevistar o Diretor Técnico da ACAP, Dr. António Cavaco, associação patronal que representa 100% do setor automóvel do país e negocia o contrato coletivo de trabalho com as principais forças sindicais, CGTP e UGT. A entrevista semi-estruturada foi presencial, nas instalações da ACAP em Lisboa.

As perguntas-base, que serão melhor apresentadas no capítulo “Análise de entrevista e discussão de resultados”, foram elaboradas com o intuito de direcionar a resposta dos interlocutores para a explanação ideal que nos ajudasse a compreender o objeto de estudo, atingir os objetivos e responder a pergunta de partida. No entanto, permitimos que as entrevistas tivessem um pouco de flexibilidade no que respeita a ordem de apresentação das perguntas aos entrevistados e na discussão das respostas.

Finalmente, no que concerne a análise dos dados, utilizámos as técnicas de interpretação para as fontes primárias e de análise crítica para as fontes secundárias.

Considerando a sensibilidade das informações advindas dos órgãos de poder, as técnicas de interpretação auxiliaram no alcance do distanciamento necessário ao rigor científico. Em relação às fontes secundárias, o fato de existir uma vasta quantidade e qualidade de abordagens teóricas dos conceitos utilizados neste estudo, obrigou-nos a selecionar de forma crítica os modelos que melhor serviriam para o desenvolvimento adequado da análise e enquadramento do objeto de estudo.

Enquadramento Teórico

Teoria e modelos de Gestão Pública

A discussão que será desenvolvida não tem a intenção de caracterizar o melhor modelo de gestão pública, nem tão pouco definir aquele que seria o mais adequado para a realidade portuguesa. Este capítulo é resultado da tentativa de elucidar algumas questões típicas da comparação dos modelos de gestão pública, indicando aquele que acabou por ser incorporado pela reforma administrativa no país e, por isso, que servirá como instrumento de análise para a tomada de decisão face à promoção da competitividade em Portugal.

O Modelo Burocrático, ou Modelo Tradicional de Administração Pública, é o mais difundido em todo mundo. Foi caracterizado pelo sociólogo alemão Max Weber e, por isso, muito embora não ter sido seu inventor, é considerado “pai” da burocracia por ter sido o primeiro a analisar tal modelo (Giddens, 1997).

Como consequência das suas disfunções, da mudança das ambições da classe política da época e da pouca atualidade do modelo, surgiu a necessidade de modernização e reforma da Administração Pública.

O modelo que emergiu como solução ótima para a pouca produtividade, ineficácia e ineficiência dos serviços públicos foi o *New Public Management*, um modelo gerado no seio do governo liberal⁴ de Margaret Thatcher e inspirado nas técnicas de gestão do setor privado.

Apesar da comparação entre a administrativa pública e privada não ser objeto de análise desse trabalho, faz-se necessário mencionar que alguns de seus aspetos foram fundamentais para o surgimento do *New Public Management*. Neste sentido, quando se trata de gestão, há de se pensar em definição de propostas e objetivos, planeamento, seleção de gestores, gerir e motivar pessoas e controlar resultados.

⁴ Segundo o entendimento europeu de liberal.

Assim, pode-se afirmar que as sucessivas buscas de um modelo gestor mais adequado à administração pública estiveram sempre intimamente ligadas à possibilidade de alcançar os paradigmas de competitividade, produtividade, eficácia e eficiência.

Assim como o modelo anterior, o *New Public Management* também recebeu muitas críticas⁵, entre elas de ser uma concepção gestora pretensamente universalista e seus adeptos sofreram até mesmo hostilidade dos grupos de esquerda contrários à privatização das empresas públicas.

Neste contexto, “surgem novas assunções, num jogo de equilíbrios dinâmicos e frágeis que põem em causa o NPM e, talvez, prenunciem o aparecimento de um novo paradigma, que muitos afirmam já ter chegado, referindo-se à *public governance* (...)” (Carvalho, 2007: 7). Ao analisá-lo, considera-se um modelo ainda “imaturo” para fazer face ao NPM.

O paradigma a seguir se aproxima da qualidade gestora do *public governance*, no entanto, seu arcabouço conceptual encontra mais respaldo na realidade social. Tal paradigma conhecido com *New Public Service* reivindica para si o *status* de gestão pública eficaz e eficiente pautada nos valores constitucionais e na democracia.

É importante ressaltar que apesar de países, tal como Portugal, passarem pela Reforma Administrativa e adotarem esse ou aquele modelo gestor, não significa absolutamente que o modelo anterior foi abandonado local ou globalmente.

O New Public Management

Na agenda governamental, a partir da década de 1980, nada era mais urgente do que a reforma e modernização administrativa. Tal necessidade, como já citada anteriormente, criou-se pela falta de adequação do modelo burocrático às novas

⁵ Ver Dunleavy, P.; Hood, C. (1994) “From Old Public Administration to New Public Management”. *Public Money and Management*, 14(3), pp. 9-16.

aspirações das sociedades capitalistas e seus objetivos, como o aumento do desempenho e da produtividade no setor público, possivelmente alcançados através da privatização e da flexibilidade gestonária observada no setor privado. Segundo Carvalho (2007: 6), “a concepção gestonária subjacente (...) visa criar um novo modelo administrativo que se sobreponha e progressivamente elimine (...) o modelo burocrático.”

Esse novo modelo de gestão pública influenciado pela lógica do setor privado foi chamado *New Public Management*. Nascido na Inglaterra, com forte adesão dos EUA, Nova Zelândia e Austrália, passou a ser exemplo de modelo de gestão pública que seria mais competitivo, eficaz e eficiente. Num esforço de classificação deste modelo, Bilhim (2008: 45) afirma que “por managerialismo entende-se, em geral, um conjunto de práticas, raramente testadas, fundadas na crença de que uma melhor gestão é a solução eficaz para um vasto campo de males económicos e sociais” e correspondendo à ideia de “menos Estado, melhor Estado” (Mozzicafreddo, 2001: 6).

De acordo com os seus valores, tem-se Economia, Eficiência, Eficácia e também a Ética, já pelos princípios que regem o *New Public Management* (NPM)⁶, podem destacar-se⁷:

- A eficiência, representada por uma máquina administrativa menos dispendiosa e/ou mais produtiva;
- A avaliação da performance com foco nos resultados a todos os níveis, individual, das unidades organizacionais e das próprias políticas públicas;
- A eficácia, monitorização para garantir o alcance dos objetivos predefinidos.
- Autonomia de decisão para os dirigentes públicos e flexibilidade nos instrumentos de gestão a fim de combater a morosidade dos serviços;

⁶ A partir daqui, será utilizado também NPM como sinónimo de *New Public Management*.

⁷ Na formulação do conteúdo do NPM, a referência mais citada no presente artigo pertence a Carvalho (2007), incluindo a maneira como apresentamos os seguintes princípios.

- Agencificação, transformação de organização da administração direta do Estado em institutos públicos ou com autonomia administrativa e financeira e com personalidade jurídica própria, favorecendo a administração indireta;
- O papel do Estado deve ser regular e garantir o cumprimento legal dos serviços, uma referência ao Estado mínimo de Adam Smith;
- Privatização, transferência total ou parcial de bens ou entidades públicas para organizações privadas, introduzindo assim lógicas de mercado, como a flexibilização das leis trabalhistas e a contratualização com entidades privadas (PPP)⁸;
- Aumento dos mecanismos de controlo, seja da legalidade seja da boa gestão. No plano interno são feitas auditorias e no plano externo, pelo tribunal de contas, por exemplo;
- A busca da qualidade nos serviços públicos, de modo a melhor atender as necessidades dos cidadãos e agentes económicos, considerados “clientes”;
- Introdução das tecnologias de informação e comunicação no setor público, consideradas indispensáveis para um desempenho da Administração Pública mais eficaz, eficiente e com maior qualidade.

Com estes princípios já descritos, não foi difícil conquistar adeptos em várias partes do mundo que sofriam dos mesmos males de ineficácia e ineficiência do aparelho estatal ou do endividamento causado pelas políticas sociais. No entanto, “a adesão ao *New Public Management* (NPM) está longe de ter sido hegemónica. Não há políticas de reforma administrativa iguais. (...) a Ciência da Administração Pública, em geral, continua a ser um assunto essencialmente nacional.” (Carvalho, 2007: 6). Sobre a experiência de reforma administrativa em Portugal, o assunto será abordado posteriormente.

⁸ Consensualmente entendida como Parceria Público-Privada.

Como parte de um modelo caracterizado pelo '*Government for the Efficient*', é necessário que os políticos estejam focados em questões políticas e que a administração esteja exclusivamente preocupada com questões administrativas. Assim, o *New Public Management* fomenta a separação entre os assuntos políticos e administrativos (Bouckaert, Peters and Verhoest, 2010).

Uma característica importante do *New Public Management* para este estudo, considerando a sua preocupação em redefinir responsabilidades e *accountabilities* para diferentes funções, é a clara preferência pela separação do ciclo de políticas públicas. O desenho das políticas deveriam ficar a cargo de pequenos Ministérios, a implementação seria levada a cabo por agências públicas ou privadas, sujeitas a concurso público, e a última fase, a avaliação, ficaria sob a responsabilidade de uma outra entidade. A intenção é gerar ganhos de eficiência através da especialização (Bouckaert, Peters and Verhoest, 2010).

Naturalmente, como o modelo anterior e, certamente, como os modelos posteriores, o NPM também sofreu críticas. Neste caso, a controvérsia baseia-se na pretensão universal do modelo, em considerar o cidadão como cliente, tornando minimalista o conceito bem mais exigente e inalienável de cidadão e cidadania, e por ignorar as diferenças entre o setor público e privado, o que pode interferir ou até “desvirtuar” (Pollitt, 2002: 118) o princípio de funcionamento do modelo em causa. Nesse sentido, Carvalho (2001: 56) afirma que “as críticas feitas ao *managerialism* e à sua aplicação no domínio público (*New Public Management*) giram em torno da possibilidade de se aceitar a universalidade da gestão e, logo, da aplicação dos seus conceitos e técnicas, independentemente do contexto considerado (setor privado, público ou voluntário).”

Uma crítica ainda mais incisiva ao modelo foi feita por Pollitt e Bouckaert no livro “*Public Management Reform*”, quando apresentaram os motivos pelos quais importantes líderes académicos e políticos acreditam que este modelo está em andamento em todo o mundo desenvolvido. “First, there is a language issue. Second, individuals from these same Anglophone countries seem to have been able to colonize key positions in the main international agencies that ‘spread the word’ about what was going on – especially the OECD and the World Bank. The influence of these agencies

was wide. Third, many gaps, diversions, and outright failures that stand between the announcement of a reform policy and the successful implementation of that policy. Fourth, more and more people take up public sector roles after some training in ‘management’, and more and more consultancies depend on winning and subsequently sustaining contracts to facilitate reform. For all these reasons, therefore, there has been a tendency to over-concentrate on the NPM. This is not an attempt to argue that NPM is not important – clearly NPM ideas have achieved a very wide international spread, and have directly inspired many reforms in many countries. But they have not been universal.” (Pollitt and Bouckaert, 2011: 12-3).

Relativamente à Reforma Administrativa em Portugal, assim como na maioria dos países ocidentais, o Modelo Burocrático também foi predominante na administração pública em Portugal. Além das já sabidas disfuncionalidades deste modelo, outra característica fundamental constitutiva do Estado português foi fundamental para uma aparência negativa dos serviços públicos, o Patrimonialismo. A partir da década de 1980, a reforma administrativa se configurava quase como obrigatória, sobretudo nos países da OCDE (Bilhim, 2008: 46) e em Portugal não foi diferente. A modernização da administração portuguesa se baseou nos “valores e princípios defendidos no NPM” (Carvalho, 2007: 8), já que o grande problema que afetava a administração pública portuguesa era os resquícios do Modelo Burocrático, dado que representava um “entrave ao desenvolvimento económico-social, sendo indiferente ou lento na resposta às necessidades das empresas e dos cidadãos”. (Carvalho, 2008: 12).

A reforma administrativa em Portugal se resume, basicamente, em fomentar melhorias nos serviços, a simplificação dos processos e procedimentos, na procura da qualidade ao nível dos recursos humanos, na avaliação de medidas e no afastamento de uma administração direta (Mozzicafreddo, 2001: 30).

Portanto, a modernização administrativa em Portugal se enquadra no modelo gestor *New Public Management* e este processo de reforma e modernização tem

início, substancialmente, no X Governo Constitucional e consolidou-se com o XI Governo Constitucional⁹ (Carvalho, 2007: 31).

O importante é ressaltar que não há um paradigma universal de administração pública, o que significa que cada modelo pode configurar uma realidade positiva desde que adaptado ao contexto específico de cada sociedade. Considerando que, no caso português, a reforma administrativa se enveredou para as técnicas e práticas do *New Public Management* e de acordo com os objetivos do presente trabalho, o objeto de análise será tratado sob a ótica do *New Public Management*. É através da busca da eficiência, da eficácia, da introdução das tecnologias de informação e comunicação (TIC) para um ambiente nacional mais competitivo que configura a escolha adequada, o método específico de análise do nosso objeto de estudo.

O certo é que nas boas práticas de gestão inteligente, a eficácia exige uma boa coordenação de políticas públicas e privadas, para justificar a necessidade de investir em bons negócios e criar capacidades para estabelecer objetivos, trocar informações e promover uma mobilização concertada voltada para as empresas estatais e também para algumas entidades da sociedade civil. (Gardère, 2004: 2).

⁹ Não é intenção caracterizar individualmente cada governo, mas sim identificar aqueles que foram fundamentais para a reforma administrativa em Portugal.

As políticas públicas como instrumento de governação

A competitividade das empresas, indústrias, regiões ou nações, parece ser um assunto cada vez mais popular no debate político e até mesmo nos trabalhos académicos. Talvez como uma consequência indesejável, existem várias ambiguidades relacionadas ao conceito, como será discutido, e ao seu papel na formulação de políticas.

A complexa conjuntura promove, cada vez mais, uma busca incessante de altos padrões de desenvolvimento económico e social e, por consequência, observa-se que os agentes privados e públicos adotam arrojadas práticas económicas com o objetivo último de alcançar também altos padrões de produtividade e competitividade. As políticas públicas e o seu papel dinamizador assumem, portanto, um carácter estratégico nesta conjuntura específica de alargamento das fronteiras de mercado, fomentando diretrizes mais eficientes e integradas (Moreno, 2005: 19).

Com a evolução da importância do cientificismo e da determinação dos fenómenos sociais, há, portanto, pouco espaço para o “intelectual” de Antonio Gramsci ou para a autonomia do decisor político, que encontra dificuldades para assumir a responsabilidade a ele atribuída pelos cidadãos através do processo democrático face a racionalidade dos números apresentados pelos tecnocratas (Martins, 2011). Vemos, então, que há um conflito explícito entre a legitimidade política e a legitimidade técnica, entre a democracia e a tecnocracia.

Várias definições de políticas públicas estão baseadas na ideia de que a formulação de políticas é um processo técnico-político de definir e adequar as metas e os meios entre atores sociais condicionados. Neste sentido, “as políticas são ações intencionais do governo que contêm algum(ns) objetivo(s) articulado(s) (...) não obstante o quão bem ou mal os meios foram efetivamente conectados ao(s) objetivo(s) (Howlett, Ramesh and Perl, 2009: 4).

Segundo Friedberg, as Políticas Públicas são setoriais e estabelecem uma ordem local de um espaço interorganizacional dinâmico, já que há um constante reajustamento de interesses, recursos e atores (Dente, 1998). As Políticas Públicas são normas e também

ação política. Atualmente, já existe um certo consenso na ideia de que as Políticas Públicas servem para auxiliar na criação de condições para que as contradições sejam resolvidas na sociedade de forma autónoma.

O processo de formulação de políticas corresponde, fundamentalmente, a tentativa condicionada dos atores em articular objetivos políticos a política (deliberações e discursos), em um processo que pode ser caracterizado como *'applied problem-solving'*. Significa, então, identificar o problema e considerar soluções, usando ferramentas de política em uma tentativa de alcançar esses objetivos (Howlett, Ramesh and Perl, 2009: 4).

Uma das definições mais conhecidas de políticas públicas, e que também nos ajuda a compreender o papel e a importância da governação neste estudo, é a definição de Thomas Dye. Para Dye, política pública é “anything a government chooses to do or not to do” (1972: 2). Nesta perspetiva, quando falamos de políticas públicas, estamos sempre a falar de iniciativas sancionadas pelos governos. Embora as atividades de atores não-governamentais possam influenciar as decisões políticas dos governos e estes, às vezes, deixarem a implementação da política a cargo de organizações não-governamentais, os esforços e iniciativas de tais atores não constituem em si política pública (Howlett, Ramesh and Perl, 2009: 5).

Outra concepção importante de políticas públicas é de W. I. Jenkins, que definiu a política pública como ‘a set of interrelated decisions taken by a political actor or group of actors concerning the selection of goals and the means of achieving them within a specified situation where those decisions should, in principle, be within the power of those actors to achieve’ (Jenkins, 1978). Podemos, assim, também concluir que as políticas públicas são um conjunto de decisões que cumulativamente contribuem para o resultado final e envolvem diferentes atores e agências dentro do governo.

Desde Lasswell (1956), passando por Charles O. Jones (1970) e mais recentemente por Fischer, Miller e Sidney (2007), o processo político pode ser entendido e analisado através de uma sequência de estágios ou fases, o *Policy Cycle*. Há, portanto, várias abordagens e modelos para caracterizar este processo mas, de uma maneira geral, o

Policy Process é constituído pelas seguintes fases: *agendamento, formulação, implementação e avaliação* (eventualmente, esta última fase pode levar à *terminação*). Como vamos ver a seguir, a perda de competitividade da indústria automóvel em Portugal já entrou na agenda política. Assim, o que importa é contribuir com alternativas e conhecimento específico, além de verificar que tipo de recursos pode ser utilizado pelo Governo na formulação e tomada de decisão política.

Considerar a política como uma busca de objetivos conscientes aumenta a importância das ideias e conhecimentos detidos por atores políticos, e especialmente os atores governamentais, para a formulação de políticas públicas (Howlett, Ramesh and Perl, 2009: 7). Escolher a política certa depende sempre da identificação do problema, como por exemplo, identificar a causa da falta de competitividade e considerar que essas causas variam entre países e ao longo do tempo. Portanto, “the skillful policy maker, then, is he who can find appropriate possibilities in the institutional equipment of his society.” (Charles Anderson, 1971: 122).

De acordo com a teoria de Hood sobre os recursos do governo, existe uma sistemática básica de categorias de instrumentos que os governos podem lançar mão para a tomada de decisão. Cada uma das quatro categorias é exemplificada por uma série de instrumentos disponíveis, como pode-se verificar no esquema abaixo.

Tabela 1. As categorias e seus instrumentos para a tomada de decisão governamental¹⁰

Nodality	Authority	Treasure	Organization
Information Monitoring and Release	Command and Control Regulation	Grants and Loans	Direct Provision of Goods and Services and Public Enterprises
Advice and Exhortation	Self-Regulation	User Charges	Use of Family, Community, and Voluntary Organizations
Advertising	Standard-Setting and Delegated Regulation	Taxes and Tax Expenditures	Market Creation
Commissions and Inquiries	Advisory Committees and Consultations	Interest Group Creation and Funding	Government Reorganization

Fonte: Howlett, Ramesh e Perl, 2003. Adapted from Christopher Hood, *The Tools of Government* (Chatham, NJ: Chatham House, 1986), 124-5.

¹⁰ Optámos por manter a versão original em inglês para não comprometer a compreensão global do significado dos termos empregues.

Ao analisar os instrumentos apresentados na tabela 1, podemos concluir que os mesmos são de dois tipos: *substantive instruments*, através de empresas públicas e direitos de utilização que atuam na provisão de bens e serviços na sociedade; e *procedural instruments*, como agências de assessoria e organizações governamentais direcionadas para as deliberações políticas (Howlett, Ramesh e Perl, 2003: 91).

Podemos associar cada categoria a exemplos mais próximos da realidade social e das ações governamentais mais comuns. *Nodality* está relacionada à informação e podemos citar as campanhas sensibilizatórias para determinado tipo de assunto já presente na agenda governamental. *Authority* pode, por exemplo, traduzir-se através das agências reguladoras. *Treasure*, os instrumentos desta categoria são utilizados quando o governo decide conceder isenções fiscais ou penalizações para que a política pública atinja os seus objetivos. *Organization* pode ser caracterizada pela provisão direta, como segurança social, educação, defesa nacional.

Tentaremos, ao longo deste estudo, verificar que tipo de categoria e instrumentos seriam mais adequados para as políticas públicas direcionadas à resolução dos problemas relacionados com a competitividade da indústria automóvel.

Para a tomada de decisão, o decisor político deve, então, considerar a dinâmica da própria sociedade. No entanto, os atores sociais também devem considerar o seu papel catalisador para a formulação de uma determinada política em detrimento de outra. Ao longo dos anos e da própria dialética da evolução das sociedades, os atores sociais organizaram-se através das redes de políticas públicas. Essas redes parecem ter surgido nos Estados Unidos da América em torno da influência dos Lobbies, que na altura era de interesse analítico dos politólogos. As redes de políticas públicas são de um tipo especial de formação social interligada e indicam um processo político onde os atores públicos e privados desempenham um papel fundamental para a formulação e implementação de políticas públicas (Koliba, Meek e Zia, 2010).

As policy communities são também redes de políticas públicas que participam do modelo dialético de concepção das políticas. Este conceito é mais aplicado a um modelo europeu que favorece a evolução dos direitos dos cidadãos e a democracia

(Fischer, Miller e Sidney, 2006). As redes de políticas públicas, em geral, ilustram cooperações mais ou menos estáveis ao longo do tempo de maneira hierarquizada; necessitam mutuamente do reconhecimento uns dos outros; disponibilizam recursos para a comunidade; partilham interesses, normas e recursos desta mesma comunidade e são cada vez mais preponderantes para a formulação, decisão e implementação de políticas públicas (Miller e Demir, 2006).

As policy networks e as formas de negociação e coordenação entre os atores políticos e privados são consideradas como um modo eficaz de Governança e fomento da democracia. Portanto, há um “esvaziamento” do Estado resultantes dessas relações interatores, favorecidas pelas políticas públicas, entre e intra-redes que se organizam e gerem-se de forma autónoma e que, obviamente, acabam por criar uma nova forma de governo, a Governança (Miller e Demir, 2006).

A Governança é uma nova forma de governo que atua na pilotagem da ação, na direção para encontrar soluções de problemas de forma não hierarquizada; tem pretensão de assumir a eficácia da tomada de decisão (é claro que a eficácia varia de acordo com os diferentes atores); a pretensão de congregar os múltiplos interesses; opõe-se ao conceito tradicional de Estado-nação, de soberania, e possui uma policêntrica tomada de decisão onde a geografia é variada (Rhodes, 1997).

Há ainda um modelo híbrido de governo e governança. As Parcerias Público-Privadas (PPP) representam uma relação institucionalizada entre os atores políticos e privados para fornecer bens públicos (Banco Mundial, 1992). Um exemplo de Governança pode ser entendido com o Princípio da Subsidiariedade, quando uma instância nacional não é capaz de resolver um problema da agenda nacional recorre-se a cooperação internacional para a resolução deste problema de âmbito local (Majone, 2008).

A tomada de decisão é realizada através de negociações institucionalizadas entre os vários agentes privados, semipúblicos e públicos. Os poderes do Estado, delegados em agentes públicos, participam nos processos de decisão sem autoridade plena e a orientação dos agentes privados é contida pelos resultados das negociações. Diferentes racionalidades são combinadas, e os interesses privados e coletivos são

misturados através do envolvimento dos agentes na cooperação direta (Devine, 1996: 9).

Durante o processo de elaboração das políticas públicas, considera-se, por exemplo, aspetos locais para a estratégia nacional de desenvolvimento, a vocação económica nacional e os paradigmas de construção da competitividade, pode significar um reposicionamento internacional no que diz respeito ao crescimento económico. As políticas públicas, em si mesmo, representam as opções históricas e o percurso para o desenvolvimento de uma determinada sociedade.

Portanto, pode-se afirmar que as políticas públicas são fundamentais na construção e no desenvolvimento das condições adequadas para um ambiente competitivo. As políticas públicas adotadas por agentes políticos nacionais podem determinar o bom desempenho ou não dos pilares constitutivos da competitividade. Em suma, os seus contributos para a maximização dos recursos, sempre escassos, e o enfoque nos objetivos fazem dessa relação um meio fundamental para que o Estado crie as condições necessárias para a resolução de problemas económicos e sociais.

As políticas públicas na evolução da indústria automóvel em Portugal

Apesar de no final da década de 1930 ter sido lançada a primeira viatura desportiva em Portugal, a sua indústria automóvel não despontou nesta mesma altura. Nem mesmo a criação da Fábrica de Automóveis Portugueses, em 1950, ou a Lei da Montagem de 1961 foram capazes de tornar o agregado de fornecedores de componentes orientados para a exportação num setor automóvel bem consolidado (Chorincas, 2002).

O Decreto-Lei n.º 44104, também conhecido como Lei da Montagem de 1961, foi marcado pela forte limitação à importação de automóveis com a justificação de que esta importação era responsável pelo maior desequilíbrio da balança comercial do

país. A principal medida do decreto-lei resume-se a obrigatoriedade da montagem de veículos respeitar uma incorporação nacional mínima de 15%¹¹.

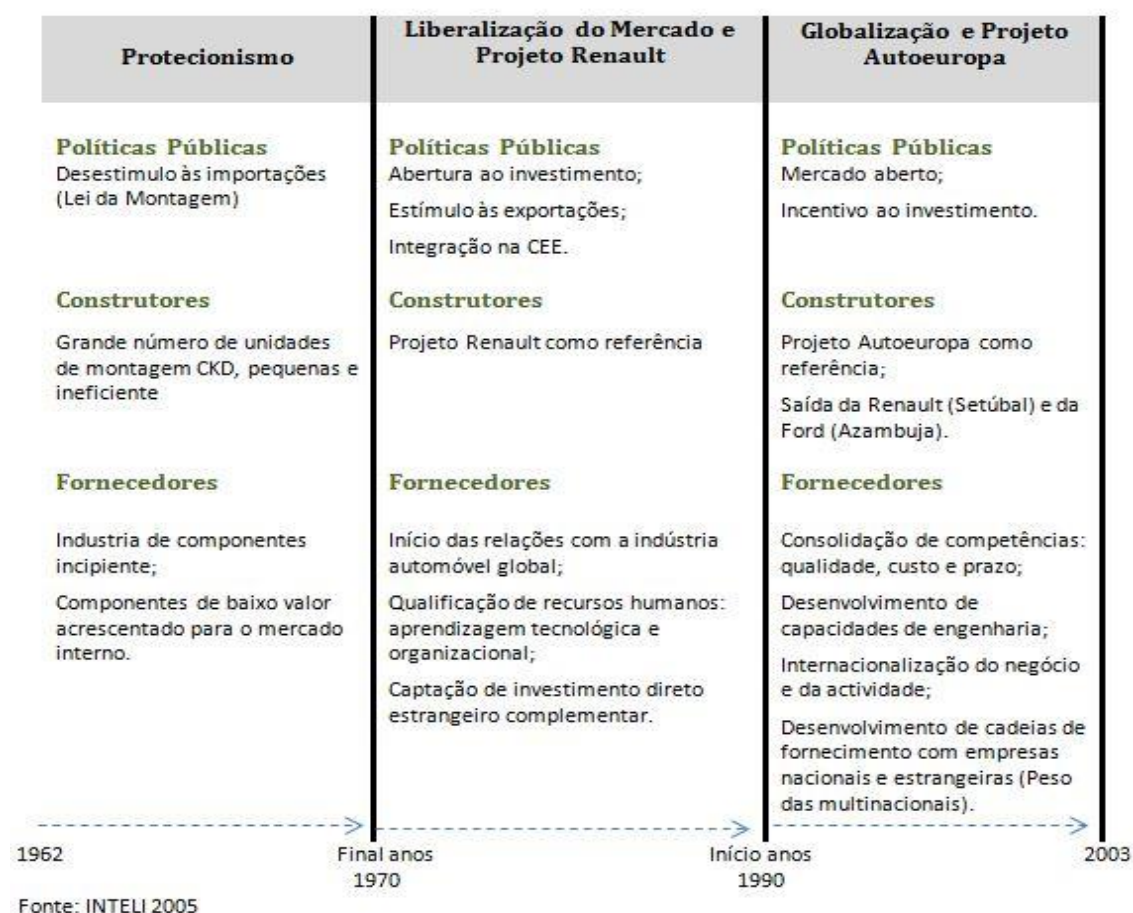
Após se verificar que a substituição das importações foi insuficiente para desenvolver a indústria e para permitir a dimensão económica necessária aos montadores e fabricantes de componentes, a 2ª Lei Quadro de 1979 para o setor automóvel, sob uma perspetiva de adesão ao Mercado Comum Europeu, iniciou um programa de transição para a liberalização do setor. Este diploma instituiu um “mecanismo de incentivos de forma a privilegiar as marcas que concorram para fomentar as exportações de componentes ou veículos completos e aquelas que promovam investimentos significativos que acrescentem substancialmente a nossa estrutura industrial” (Diário da República, 1979). Verificou-se que a introdução da indústria de montagem fomentou e dinamizou a indústria interna de componentes, além de aumentar a incorporação de veículos pelo mercado interno.

Assim, a partir do início da década de 1980, inaugurou-se um período de grandes investimentos estrangeiros na área de componentes. O Projeto *Renault* é, então, o investimento-referência deste período e que acabou por caracterizar toda uma nova fase de desenvolvimento da indústria automóvel nacional.

De uma maneira geral, há um consenso de que foi, provavelmente, o Projeto *Renault* que abriu caminho para o grande investimento estrangeiro da indústria automóvel no país. A Autoeuropa dinamizou o setor a partir de meados dos anos 90 e caracterizou um novo grande projeto (Chorincas, 2002: 8). Atualmente, a indústria possui “um setor de componentes que assenta num conjunto de empresas com competitividade de nível internacional, apostadas no desenvolvimento de novos fatores de competitividade, nomeadamente nas áreas da engenharia e investigação e desenvolvimento tecnológico.” (Inteli, 2005).

¹¹ Decreto-lei n.º 44104 de 20 de Dezembro de 1961.

Figura 1. A evolução da indústria automóvel em Portugal de acordo com a política industrial e o investimento estrangeiro



Atualmente, a globalidade do setor possui por volta de 30 mil empresas que movimentam 18 mil milhões de euros, suporta 124 mil empregos diretos no país e representa 13,4% do total das receitas fiscais, além de ultrapassar as importações em 107%, em valor, em 2013 (ACAP, 2014).

Já nos anos 2000, para colmatar uma das grandes dificuldades do setor, o Governo decretou a Lei n.º 40/2005 que cria o SIFIDE, sistema de incentivos fiscais em investigação e desenvolvimento empresarial para disponibilizar recursos financeiros e fomentar o investimento em I&D. As despesas relacionadas à aquisição de novos conhecimentos científicos ou técnicos e à utilização de resultados oriundos de investigação científica ou técnica para a melhoria de processos, produtos ou matérias-primas passam a ser cofinanciadas pelo Governo Português.

Assim, em 2005, verificámos a implementação de uma política pública de relevância para o setor, contribuindo para um ambiente nacional mais competitivo, já que a inovação é um dos pilares da competitividade. A *Renault* CACIA, por exemplo, no âmbito do SIFIDE, beneficiou-se em 2011 de 310.622,56 euros.

É importante ressaltar que o Governo Português possui também programas de financiamento no âmbito do Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN) e através da AICEP, que já beneficiaram as duas empresas evidenciadas neste estudo.

Em decorrência da crise económico-financeira iniciada em 2008, a indústria automóvel, a maior indústria europeia, vem enfrentando grandes dificuldades para a manutenção da sua sustentabilidade. Assim, em 2013 e alarmada pela recessão dessa indústria, a Assembleia da República publicou a Resolução n.º 128/2013 que resume algumas recomendações e medidas a ser adotadas pelo Governo para apoiar e garantir a manutenção da sustentabilidade do setor automóvel nacional.

Como parte das recomendações, podemos citar: reforçar as linhas de crédito e facilitar o financiamento bancário; criar um programa para o abatimento dos carros em fim de vida; considerar medidas de redução dos custos de contexto; reforçar, no âmbito da iniciativa PME Líder do IAPMEI, as medidas que valorizem os bons desempenhos empresariais do setor.

Neste caso, o problema foi identificado e já faz parte da agenda governamental.

A operacionalização do conceito de competitividade

O avanço e as profundas transformações da economia mundial, consequência do alargamento das barreiras de mercado à uma escala global e do progresso científico e tecnológico, trouxeram também mudanças significativas na economia interna dos países. A influência do progresso tecnológico nas comunicações e nos transportes gerou resultado direto na localização das empresas. Se por um lado a localização empresarial foi desvalorizada pelas facilidades de comunicação e transporte, por outro lado esse mesmo progresso ressaltou a importância de um ambiente menos oneroso para a instalação da estrutura empresarial. Por consequência, movimentou-se no âmbito governamental uma estratégia voltada para a criação das condições adequadas para a instalação local e desenvolvimento da atividade do setor privado (Lopez-Claros, 2006).

Ainda no que diz respeito às mudanças do mercado mundial, alguns aspetos específicos também contribuem para que o novo contexto seja menos amistoso para as empresas que atuam em mercados nacionais. De maneira geral, “a problemática da globalização apresenta-se da maior relevância para se procurar compreender muitos dos problemas que se colocam, hoje em dia, à gestão empresarial” (Sousa, 2010).

A inserção de empresas multinacionais na economia local e a participação da China na Organização Mundial do Comércio (OMC) apresentam-se como aspetos relevantes na redefinição do novo mercado mundial. O alargamento da União Europeia aos países do Leste e a consequente acessibilidade das empresas para estes mercados completam a lista de dificuldades de Portugal. (Santos e Ribeiro, 2005: 79).

Por causa dessas dificuldades acrescidas, que atingem Portugal em particular e outros países em geral, alguns governos têm tentado implementar medidas capazes de intervir na vantagem comparativa¹² de seus países. “Os exemplos são a redução das taxas de juros, esforços para conter os custos salariais, desvalorização para afetar os preços comparativos, subsídios, margens de depreciação especiais e financiamento de exportação para setores específicos. Cada uma dessas políticas, a seu modo e em

¹² Ver COSTA, Carla (2010). Temas de Relações Económicas Internacionais. Lisboa: ISCSP, p.81.

diferentes horizontes temporais, visa diminuir os custos relativos das empresas de um país, em comparação com os custos dos rivais internacionais.” (Porter, 1993: 12).

Na mesma linha de intervenção nacional para o sucesso competitivo dos países, Porter sugere que os governos devem valorizar a produtividade para sustentar a prosperidade económica e devem focar os objetivos em aspetos verdadeiramente determinantes, como é o caso dos incentivos e da competição. As escolhas mais atraentes, em geral, verificam-se menos producentes, como proteção “temporária”, colaboração ampla e subsídios. O papel do governo passa por, também, assegurar que as empresas façam escolhas adequadas e garantir a prosperidade económica. A prosperidade económica nacional, para o autor, também passa pelo incentivo à inovação e pela competição aberta e ressalta que as diferenças culturais, antes de se apresentarem como um entrave para a competição global, são, na verdade, essenciais catalisadoras do sucesso neste contexto (Porter, 1993: 31 e 32).

Para a atual concretização do sucesso e da vantagem competitiva, as empresas nacionais já não podem apenas considerar custos baixos ou produto diferenciado para o aumento dos preços. É necessário, portanto, uma nova forma de traduzir vantagem, é necessário oferecer produtos e serviços de qualidade e produzi-los com mais eficiência. Neste sentido, também estamos a falar de crescimento direto da produtividade (Porter, 1993: 10).

O sucesso internacional de uma determinada indústria, de acordo com Michael Porter, está consequentemente atribuído às insígnias que influenciam o ambiente competitivo forjando ou não a vantagem competitiva. Podemos, portanto, apontar quatro condicionantes: o trabalho especializado e a infraestrutura, fundamentais para o processo de produção, constituem as *Condições de fatores*. As *Condições de procura* estão relacionadas com o tipo de procura interna seja para produtos ou serviços. A existência de indústrias que completam o processo produtivo, abastecedoras ou de componentes reconhecidamente competitivas representam a condicionante *Indústrias correlatas e de apoio*. A Estratégia, estrutura e rivalidade das empresas completam as condicionantes da vantagem competitiva, no que diz respeito à forma de criação, a estrutura organizativa e a rivalidade interna das empresas. “Em última análise, os

países obtêm êxito em determinadas indústrias porque o ambiente nacional é o mais dinâmico e o mais desafiador e estimula e pressiona as firmas para que aperfeiçoem e ampliem suas vantagens, no decorrer do tempo” (Porter, 1993: 87 e 88).

De uma maneira geral, pode-se dizer, de acordo com Siggel, que “todo o comércio que resulta em ganhos de bem-estar deve ser baseado em vantagens comparativas, independentemente da natureza das suas fontes. Negar esse tipo de vantagem comercial comparativa é contrário ao seu próprio princípio e reduz a potência do conceito. A sua medição é mais difícil, a sua aplicação mais ampla, e exige a consideração de custos” (Siggel, 2007).

Alguns autores são fundamentais no estudo da competitividade, já que se debruçaram sobre o tema, criaram conceitos e desenvolveram métodos explicativos para um assunto que nem sempre é conhecido pelo consenso. Hatsopoulos, Krugman, Summers e Porter¹³ são alguns dos mais conhecidos no que diz respeito às dimensões da competitividade. Como já apresentado neste trabalho, Michael Porter considera a existência de quatro condicionantes da competitividade das empresas: as *Condições de fatores*, as *Condições de procura*, a *Estratégia, estrutura e rivalidade* e as *Indústrias correlatas*. No entanto, pode-se considerar que há uma multiplicidade de fatores que determinam a competitividade das empresas. Estes quatro fatores foram classificados por Porter como as faces de um diamante e podem ser considerados como as dimensões através das quais se consegue medir a competitividade. Michael Porter é, de uma maneira geral, o mais conhecido clássico dos estudos sobre competitividade, talvez por causa da generalidade e atemporalidade da sua teoria (Siggel, 2007).

¹³ Ver PORTER, Michael (1990). *The Competitive Advantage of Nations*. Cambridge: Harvard Business Review;
Ver KRUGMAN, Paul R. (1995). *Peddling Prosperity: Economic Sense and Nonsense in the Age of Diminished Expectations*. W. W. Norton & Company, Paperback, 303 pp;
Ver HATSOPOULOS, George N.; Krugman, Paul R.; Summers, Paul R. (1988). *US competitiveness: beyond the trade deficit*. Washington, DC: American Assoc. for the Advancement of Science, vol. 241 (15), p. 299-307;
Ver SUMMERS, Lawrence H. (1988). *Tax Policy and International Competitiveness* in International Aspects of Fiscal Policies. Chicago: University of Chicago Press, p. 349-386;
Ver HATSOPOULOS, George N.; Krugman, Paul R.; Poterba, James M. (1989). *Overconsumption : the challenge to US economic policy*. Waltham, Mass.: Thermo Electron Corp, 125 S.

Por causa da sua multidimensionalidade, o conceito fica mais claramente definido numa escala microeconómica. Em última instância, José da Silva Lopes afirma que “no âmbito da concorrência internacional, [o objetivo] é maximizar o lucro e aumentar as quotas de mercado. Já a nível macroeconómico o conceito torna-se mais difuso, passando a prosseguir como objetivo último o crescimento sustentado do nível de vida dos cidadãos” (Silva Lopes, 2002: 18).

Podemos também citar a definição de competitividade da OCDE já que, de acordo com o *World Economic Forum*, é um dos mais abrangentes. A Organização sugere que competitividade é a habilidade de instituições produzirem, quando submetidas à concorrência internacional e com sustentabilidade, rendimentos e empregos em níveis elevados (Silva Lopes, 2002: 18).

Certamente influenciada por Porter, a OCDE compartilha, portanto, da ideia de que no âmbito da concorrência internacional, a competitividade traduz-se no aumento da produtividade do capital e do trabalho. Tendo em consideração a concorrência internacional, é a gestão dos recursos humanos o critério de diferenciação de empresas, em relação à objetivos prioritários, que apresentam resultados análogos. Se formos mais adiante na definição de competitividade de Porter, a dinâmica empresarial é, a longo prazo, garantida não apenas pela manutenção dos postos de trabalho, como também pelo investimento em aprimorar o trabalho qualificado e as remunerações salariais (OCDE, 1996).

Assim, pelo que se pode depreender, o conceito apresentado por Porter tem aspetos dinâmicos baseados no desempenho, gestão e potencial competitivo das empresas. Por considerar, então, que as empresas são capazes de se adaptar aos fatores exógenos, Porter apresenta o conceito de competitividade não só como multidimensional, mas também com aspetos dinâmicos.

De maneira geral, “pode-se dizer que a vantagem competitiva da empresa resulta da exploração dos seus recursos tangíveis (ativos físicos e financeiros), intangíveis (aptidões humanas, tecnologia, reputação) e das suas capacidades” (Santos e Ribeiro, 2005: 80).

Outra operacionalização do conceito multidimensional de competitividade é assumida pelo *World Economic Forum*, que considera doze fatores como constitutivos da vantagem competitiva. O WEF entende a competitividade nacional como um conjunto de fatores, políticas e instituições que determinam o nível de produtividade de um país. Aumentar a produtividade, ou seja, fazer uma melhor utilização dos fatores e recursos disponíveis, é a força motriz que determina as taxas de retorno do investimento, que, por seu lado, determinam as taxas de crescimento agregadas de uma economia.

Em 2006, o *World Economic Forum* desenvolveu um novo índice de Competitividade Global, sustentado pelos contributos do Professor Sala-i-Martin. O *Global Competitiveness Index* é resultado de uma média ponderada de muitos indicadores e reflete de que maneira pode-se alcançar o impacto positivo na competitividade. O GCI é, portanto, baseado em doze pilares da competitividade, são eles: Instituições, Infraestruturas, Ambiente macroeconómico, Saúde e Educação primária, Ensino Superior e formação, Bens de eficiência do mercado, Eficiência do mercado de trabalho, desenvolvimento do mercado financeiro, Prontidão tecnológica, Dimensão do mercado, Sofisticação dos mercados e Inovação (WEF, 2013).

É muito importante, no entanto, ressaltar que a segmentação dos fatores em doze pilares da competitividade representa tão somente um método de análise, um constructo analítico capaz de, cirurgicamente, verificar a influência de cada um dos fatores. Um tipo-ideal weberiano, em última análise, já que na realidade socioeconómica todos estes fatores apresentam-se com um elevado nível de interação, cujo efeito é reciprocamente intensificado.

Tendo em consideração que um dos nossos objetos de análise neste estudo é o custo do trabalho, iremos concentrar o esforço analítico e sistémico unicamente no sétimo pilar da competitividade: A eficiência do mercado de trabalho. Segundo o Relatório de Competitividade Global 2013-2014, a importância do sétimo pilar da competitividade, é caracterizada pelo esforço maximizado de produção do seu fim último, o bem produzido. A eficiência e a flexibilidade do mercado de trabalho são fundamentais para garantir que os trabalhadores sejam alocados para o seu uso mais eficiente na economia. Mercados de trabalho deve, portanto, ter flexibilidade suficiente para

mudar os trabalhadores de uma atividade económica para outra de forma rápida e com baixo custo, permitindo flutuações salariais sem muita perturbação social (WEF, 2013: 6).

Ainda de acordo com o WEF, mercados de trabalho eficientes também devem assegurar uma clara relação entre os incentivos aos trabalhadores e seus esforços para promover a meritocracia no local de trabalho, além de promover um ambiente profissional igualitário entre mulheres e homens. Em conjunto, estes fatores têm um efeito positivo sobre o desempenho do trabalhador e sobre o aliciamento do país para o talento, dois aspetos que gozam de cada vez maior relevância.

Para analisar a relação entre a competitividade, a produtividade e o trabalho, a teoria de David Ricardo é um bom ponto de partida, já que é um modelo mais claramente inteligível quando pretendemos analisar aquela relação. Países desenvolvidos, segundo Ricardo, podem ter benefícios ao ampliar o comércio com países em desenvolvimento cuja economia apresenta baixos custos de produção. Para o autor, é importante citar que a diferença dos custos salariais entre as duas economias retrata, de modo geral, a também significativa diferença entre as produtividades por trabalhador. Isto é, o salário é baixo porque a produtividade num determinado país também é baixa. No entanto, é igualmente importante citar que há diferenças consideráveis entre setores económicos num mesmo país. Portanto, é a diversidade económica dos países que motiva o comércio internacional em conformidade com as vantagens comparativas e os benefícios associados (Manteu, 2008).

Outro aspecto importante é a qualificação dos recursos humanos, que já se configura como um dos paradigmas para o reforço da competitividade. A dinâmica do regular funcionamento das empresas implica variações na procura da força de trabalho, ajustando as qualificações às novas necessidades do mercado. Investir em capital humano, nomeadamente em formação e qualificação dos recursos humanos, funciona como força motriz para a dinâmica de evolução das empresas face ao mercado concorrencial (Simões, 2002: 34).

Um teorema relevante e que tenta verificar a relação entre a abertura do comércio, o capital e o trabalho é o teorema de Stolper-Samuelson. Num contexto de comércio internacional cada vez mais abrangente, a diferença entre os bens de produção de cada país provoca mais ou menos pressão no capital e no trabalho. Segundo este teorema, acredita-se que a articulação e a associação de mercados emergentes, com grande disponibilidade de força de trabalho, possam desencadear um processo de desvalorização remuneratória nas economias de mercado avançadas (Samuelson, 1948).

O resultado seria que o valor do rendimento imputado ao trabalho, traduzido pelo rácio da remuneração do trabalhador versus a sua produtividade média, cairia proporcionalmente ao aumento das relações comerciais com os mercados emergentes (Manteu, 2008). No entanto, não se pode afirmar que este fato seja apenas consequência da Globalização.

O FMI, em 2007, desenvolveu um estudo que apontava o progresso tecnológico como o principal fator de redução dos rendimentos do trabalho nos países desenvolvidos. Já a Globalização, com um efeito menor, representava, por outro lado, um impacto positivo sobre este rendimento (Manteu, 2008).

Na atual realidade de concorrência internacional, segundo Luís Mira Amaral, o nível e o crescimento do PIB *per capita* são os indicadores mais compendiados de competitividade na comparação entre países comparáveis. Pode-se também utilizar o contributo dos indicadores de produtividade ou mesmo considerar a posição relativa das economias no comércio internacional. “Neste caso, porque do crescimento da produtividade depende o crescimento sustentado do rendimento, no primeiro, porque os resultados conseguidos no comércio externo traduzem níveis de eficiência e relacionam-se com as capacidades detidas pelos residentes nacionais para conseguir excedentes nos mercados internacionais” (Mira Amaral, 2002: 53). Assim, podemos considerar também estes como pontos de partida para analisar a problemática portuguesa face ao comércio internacional e o papel das transferências comunitárias para a competitividade nacional.

A competitividade da economia portuguesa

No caso português, a entrada na Comunidade Europeia e, por consequência, a abertura comercial provocaram um desequilíbrio na balança comercial e os países ibéricos foram os que apresentaram o maior agravamento do défice (Rodrigues, 2002: 56).

Os desafios das empresas nacionais não são fáceis e, muitas vezes, o xadrez da competitividade coloca em causa a própria existência de uma empresa em um determinado setor. A competição interna potenciou-se com a abertura para o mercado internacional.

Os atuais concorrentes são mais variados, a sua cultura empresarial intriga e simboliza o acirramento da disputa por quotas de mercado. No entanto, tentar, por alternativa, aventurar-se nos mercados internacionais nem sempre é a solução mais adequada e, com certeza, não está ao alcance de todos. Portanto, “Num quadro económico marcado por grande competitividade, na disputa de mercados crescentemente globalizados, as empresas nacionais precisam de maior arrojo e inovação, o que significa saber encontrar as formas de posicionamento estratégico mais adequadas à natureza das suas vantagens competitivas e à dimensão e cultura organizacional das próprias empresas” (Santos e Ribeiro, 2005: 79 e 91).

Em relação à economia portuguesa, essas questões tornaram-se cada vez mais importantes na década de 1980 por causa do "hábito" histórico da dependência económica de transferências do exterior. O montante dos subsídios e de transferências do exterior, como uma percentagem do PIB, foi, por muito tempo, maior em Portugal do que em qualquer outro dos países menos desenvolvidos da União Europeia (OCDE, 1994).

Na esfera económica portuguesa, vários são os desafios, no que diz respeito à inovação e à competitividade, para o desenvolvimento da economia e da sociedade, como por exemplo enriquecer e ampliar o conjunto de atividades comercializáveis e de produtos com os quais Portugal se destacava no passado. Neste sentido, no caso

português em específico, as políticas públicas também deveriam agir sobre as falhas de mercado – que consideram inadequações no investimento em capital humano e em atividades de inovação, investigação e desenvolvimento (I&D) – e sobre as falhas no atual sistema nacional de inovação – que ilustram a necessidade de uma melhor coordenação de todo o sistema, para a interligação e cooperação entre os agentes relevantes, nomeadamente laboratórios públicos, estabelecimentos de Ensino Superior, empresas e Associações empresariais (Magrinho, 2007: 29).

No entanto, uma vez que a competitividade internacional tornou-se tão universal e inquestionavelmente aceite como um objetivo desejável, e a sua busca é frequentemente usada para justificar políticas impopulares, vale a pena perguntar por que e em que sentido a competitividade é necessária (Devine, 1996: 1).

A nível nacional e no que diz respeito a relevância da competitividade, um setor eficiente de produção é aquele que não só satisfaz as exigências dos consumidores nacionais, mas também é capaz de vender suficientemente os seus produtos no exterior para pagar as necessidades de importação do país em níveis socialmente aceitáveis de produção, de emprego e de taxa cambial (Sing 1977: 128).

Sobre o lugar de Portugal face a competitividade, em linha com a União Europeia, o país enfrenta o desafio de transformar a globalização em uma oportunidade com vista à inovação e à competitividade. Para Portugal, ampliar seu leque de atividades e bens comercializáveis e fazer a mudança estrutural parecem ser dois dos catalisadores importantes para o crescimento económico do país. As políticas nacionais (nomeadamente o QREN, que prevê execução dos objetivos da Estratégia de Lisboa) são direcionadas para uma base tecnológica a fim de mudar a realidade existente e melhorar a cadeia de valor, visando o mercado e a demanda internacional e promovendo, então, a inteligência económica (Bongardt and Varum 2007: 150).

Gráfico 1. A posição dos países da Zona Euro de acordo com o Índice de Competitividade Global (GCI)



Fonte: *World Economic Forum* 2013-2014.

Como podemos ver no Gráfico 1, Portugal é o quinquagésimo primeiro país mais competitivo do mundo, de acordo com o Índice de Competitividade Global do WEF, e o décimo nono país mais competitivo entre os 27¹⁴ países-membros da União Europeia. No entanto, entre 1985 e o início dos anos 2000, a economia portuguesa verificou um crescimento significativo e, em paralelo, conseguiu reduzir uma parcela do atraso em relação aos outros países da Europa Ocidental (Santos, 2002: 11).

¹⁴ Todos os dados atualmente disponíveis, em termos comparativos, ainda consideram apenas 27 dos 28 países que integram a União Europeia.

Contrariamente ao fato de ter conseguido colmatar alguns de seus atrasos históricos, Portugal ainda possui deficiências severas em infraestrutura face às economias dos outros Estados-Membros, além de dificuldades semelhantes a vários outros países, como progresso tecnológico e estrutura gestonária. “Muitas empresas portuguesas continuam a revelar atrasos tecnológicos significativos, quer ao nível dos equipamentos, quer em termos de organização e gestão e até na sua abordagem à atividade empresarial, quando vista no sentido lato e global que hoje a caracteriza. Inevitavelmente, esses atrasos traduzem-se por menores produtividades dos fatores de produção utilizados e também, com frequência, por níveis inferiores de qualidade dos bens e serviços produzidos. A solução deste problema é condição prévia para que se mantenha a competitividade das empresas, de modo compatível com aumentos sustentáveis dos salários e do nível de vida (Santos, 2002: 11).

Ainda no plano tecnológico, outra importante deficiência do país diz respeito à investigação e desenvolvimento, um problema com consequências sociais e claro impacto empresarial (Valente, 2005). Este problema afeta a estrutura produtiva quando a maior parte dos setores da indústria nacional verifica influência pouco significativa da atividade de investigação e desenvolvimento.

De uma maneira geral, vários dos fatores constitutivos da competitividade apresentam-se de forma desfavorável para a economia nacional. Entre os Estados-Membros da União Europeia, Portugal tem um lugar desprestigiado no que diz respeito à cobertura e qualidade de ensino. Ainda em relação ao grupo de países desenvolvidos e até mesmo à alguns países do Leste Europeu, Portugal mantém a sua posição desfavorável. A falta de cooperação entre os sistemas educativo, económico e de emprego e formação profissional agrava ainda mais uma situação de vulnerabilidade nacional (Santos, 2002: 11).

As empresas com sede em Portugal, nacionais ou internacionais, veem gradualmente aumentar a importância da produtividade dos recursos no desempenho da sua competitividade. Seja pelos problemas tecnológicos, seja pelo ambiente profissional pouco estável, a qualificação dos recursos humanos pode representar ganhos significativos num país com reconhecida vulnerabilidade competitiva.

Outro grave problema para o crescimento da competitividade em Portugal está nos elevados níveis de tributação, que dificultam o controlo administrativo e favorece a evasão fiscal (Santos, 2002: 12). Um sistema fiscal bastante burocratizado, e que impõe dificuldades acrescidas para o setor privado, diminui o interesse de investimento e investidores no país, configurando uma desvantagem competitiva.

Neste sentido, a intervenção do Estado é fundamental para colmatar os problemas decorrentes da fragilidade portuguesa em alguns dos doze fatores constitutivos da competitividade e das suas implicações diretas na economia nacional. Neste contexto, as políticas de concorrência são, portanto, um exemplo de como o Estado pode forjar uma nova realidade competitiva.

A atuação eficiente e eficaz para garantir a concorrência no território europeu traduz-se em transparência e confiança por parte dos cidadãos, o que não só promove a democracia como também a cidadania, contribuindo para a manutenção dos direitos fundamentais.

Os indivíduos são os destinatários das Políticas Públicas num Estado de Direito Constitucional e a sua cidadania é mais ampla sempre que o Estado assegura a disseminação de uma cultura em que os recursos escassos da sociedade estejam ao alcance de todos os cidadãos, nas perspetivas individual e coletiva, promovendo assim a igualdade de oportunidades.

As Políticas de Promoção da Concorrência contribuem de forma eficaz no fornecimento de bens e serviços com os menores preços e no aumento da qualidade, permitindo uma escolha mais vasta para os consumidores.

Subjugada à uma política europeia de concorrência, ainda que a autoridade nacional da concorrência reconheça a importância da soberania económica e do interesse nacional para a competitividade das empresas locais, a aplicação das normas passa sempre por preservar o ambiente concorrencial, salvaguardando a dimensão crítica das empresas através da fiscalização dos atos de Concentração e Cartelização. “Em diversos setores, a participação de empresas em mercados mundiais necessita de concentração de mercado e especialização produtiva. As escalas são crescentes, em

nível internacional, e, mesmo para poder continuar produzindo no mercado nacional, enfrentando potenciais concorrentes externos, é necessário certo nível de concentração de mercado, o que desagrada as autoridades de Defesa da Concorrência.” (Sicsú e Lubambo de Melo, 2008).

O custo do trabalho como vetor de competitividade

Se voltarmos aos clássicos para compreender o significado absoluto do custo do trabalho, veremos que Karl Marx, o mais crítico filósofo da Economia Política Clássica e da teoria do valor-trabalho, sugere que “a relação entre capital, acumulação e salários é apenas a relação entre o trabalho gratuito que se transforma em capital e o trabalho adicional necessário para pôr em movimento esse capital suplementar. (...) Em última análise, é apenas a relação entre trabalho não pago e trabalho pago da mesma população trabalhadora”. (Marx, 2008)

Considerando, portanto, que o custo relativo do trabalho é o motor da acumulação, segundo Marx, podemos interpretar que é também através deste custo relativo que se constrói parte da competitividade. É isto que será tratado neste capítulo.

Quando se trata de política de competitividade, pode-se considerar como significativo o impacto positivo do crescimento económico sobre o emprego. Em economias que têm apresentado um crescimento económico relevante nos últimos anos, verifica-se um efeito contrário nas taxas de desemprego. O aumento do emprego pode ser, muitas vezes, induzido pelo crescimento económico (Moreno, 2005: 22).

No mundo globalizado, altamente competitivo e onde as mudanças são cada vez mais céleres, o papel desempenhado nas empresas pelo capital humano revela ainda mais importância, já que representam, em considerável medida, solução para a nova dinâmica organizacional. A capacidade de adaptação à mudança e de adquirir conhecimento fazem dos trabalhadores um capital essencial neste contexto de globalização (Duarte, 2004). Pode-se postular ainda que, nessas condições, as empresas com um alto nível de capital humano não só possuem a capacidade de

adquirir informação adequada, mas também possuem uma recetividade ideal para a absorção desse conhecimento. (Bongardt and Varum 2007: 152).

Diante da conjuntura incerta gerada pela globalização, onde a própria permanência das empresas no mercado é testada pela concorrência, todos os atores organizacionais veem o seu papel diariamente questionado face às novas exigências e expectativas. A flexibilidade dos mercados mais exigentes, competitivos e mutáveis, revelam uma nova relação das empresas com os seus trabalhadores. O desempenho profissional e a lealdade já não são suficientes para garantir a estabilidade e a segurança do emprego. (Greenhaus, Callanan e Godshalh, 2000).

Aliado a isto, a crise económica e a entrada dos países do Leste na União Europeia também contribuem para elucidar em boa medida a retração e as dificuldades do mercado de trabalho. Membros da UE e igualmente próximos dos países mais desenvolvidos do Bloco, com os salários representativamente mais baixos do que em Portugal, os países do Leste passaram a atrair investimentos que poderiam, a partida, ser destinados à Portugal (Valente de Oliveira, 2002: 66).

Embora o custo unitário do trabalho seja, em Portugal, um dos mais baixos da União Europeia – 16,9€ por hora trabalhada –, a produtividade no país também é uma das mais baixas (Eurostat, 2011). Ainda sim, o custo unitário do trabalho, que é resultado do rácio entre as remunerações por trabalhador e a produtividade, diminuiu, em Portugal, nos últimos anos. De acordo com o Observatório das Desigualdades, em 2010, houve uma redução de 1,5% face ao ano anterior, resultante de um aumento de 3% da produtividade e um incremento da remuneração por trabalhador de 1,4%. Entre os anos de 2007 e 2011, a variação anual dos custos unitários do trabalho encurtou mais em Portugal do que na Zona Euro.

Tabela 2. Variação anual das remunerações, da produtividade e do custo unitário do trabalho em Portugal e na Zona Euro

Período	Portugal			Zona Euro		
	Remunerações	Produtividade	Custo unitário do trabalho	Remunerações	Produtividade	Custo unitário do trabalho
2011	-0,9	-0,1	-0,8	2,2	1,3	0,9
2010	1,4	3	-1,5	1,6	2,5	-0,9
2009	2,8	-0,3	3,1	1,5	-2,6	4,2
2008	3	-0,5	3,5	3,2	-0,5	3,7
2007	3,6	2,4	1,1	2,5	1,2	1,3
2006	1,8	0,9	0,9	2,3	1,7	0,6
2005	4,4	1,1	3,3	1,9	0,7	1,2
2004	2,2	1,6	0,6	2	1,1	0,8
2003	2,4	-0,3	2,7	2,3	0,2	2
2002	3	0,2	2,8	2,6	0,2	2,4
2001	4,4	0,2	4,2	2,7	0,6	2,2
2000	6,2	1,8	4,4	2,5	1,4	1,1

Fonte: Banco de Portugal e Observatório das Desigualdades

Através da Tabela 2, pode-se verificar que o custo unitário do trabalho em Portugal aumentou em quase todos os anos do período analisado. Este aumento é resultado do crescimento quase proporcional das remunerações e da produtividade. Em comparação com a Zona Euro, apesar de esta também ter verificado um aumento no custo unitário do trabalho, este crescimento foi maior em Portugal justificado pelo incremento anual das remunerações, ainda que esta seja comparativamente baixa. Em relação à produtividade, Portugal também apresentou níveis mais altos dos que a Zona Euro. É importante ressaltar que consideramos o custo nominal do trabalho para a apresentação e manipulação dos dados neste capítulo. Em geral, o custo nominal é o mais frequentemente utilizado para a apresentação menos exaustiva de dados, visto que não pondera o efeito da inflação no valor final (Santos, 2007).

Se considerarmos que a oferta dos fatores de produção mantém-se, o crescimento da produtividade também garante o aumento do *output*. Se o mercado sofrer uma variação dos fatores e dos *outputs* e for capaz de absorver esta variação, a procura também estará a longo prazo adaptada à nova oferta. “Neste novo equilíbrio, a produção, os salários reais, o consumo, o investimento e as capacidades competitivas da empresa estarão num nível superior e o emprego encontra-se, pelo menos, ao mesmo nível. Numa abordagem contemporânea da competitividade, este novo equilíbrio, derivado do aumento de produtividade representa um nível de

performance superior, com resultados no nível de vida dos indivíduos e do país como um todo” (Simões, 2002: 40).

De acordo com Michael Porter e muitos outros estudiosos da produtividade, as reduções mais representativas dos custos totais não são resultado da diminuição direta das remunerações, dos direitos do trabalho e da sua flexibilização, particularmente dos trabalhadores da linha de produção, já que este tipo de medida causa desmotivação e rutura da coesão, o que pode, por consequência, gerar uma diminuição da produtividade. As reduções dos custos devem ser, ao contrário, justificadas através da profunda análise da “cadeia de valor” da organização e aplicadas aos “condutores de custo” (Rosa, 2002).

Por outro lado, o argumento favorável à flexibilização das leis do trabalho sugere que a força de trabalho está sempre sujeita às condicionantes de cariz social e cultural. Por exemplo, os constrangimentos do mercado da habitação têm condicionado a mão-de-obra, conduzido à falta de mobilidade do trabalho e o seu consequente ajustamento no mercado. Num caminho contrário, as contratações a termo, situações temporárias de vínculo empresarial, proporcionaram aos empregadores, segundo Henrique Neto (2002), contornar os limites impostos pela lei geral¹⁵.

Estas novas situações contratuais, sustentadas por este argumento, geram problemas de igualdade geracional entre a nova força de trabalho e aqueles que já têm emprego. Para o autor, a flexibilização é a melhor alternativa para a atual rigidez da lei geral (Neto, 2002).

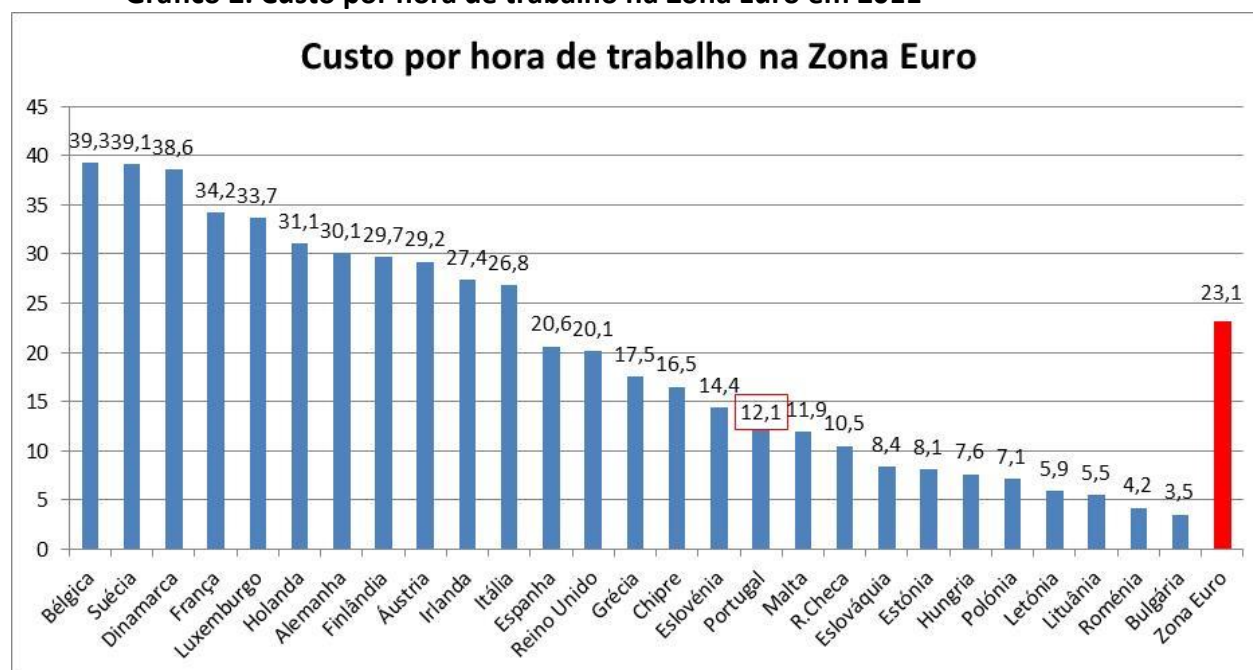
Na mesma ótica da flexibilização, o argumento aponta que as regras de funcionamento do mercado de trabalho são muito catonianas, o que impede a combinação ótima da seleção dos fatores produtivos face às diferentes postulações do mercado. Esta flexibilização, por sua vez, implica melhor situação face a concorrência e, portanto, o que pode gerar novas vagas de emprego. Ainda que a rigidez da lei favoreça os interesses daqueles que já estão empregados, restringe as possibilidades da empresa e a sua adaptação às mudanças do ambiente macroeconómico e local (Neto, 2002).

¹⁵ Ver www.cite.gov.pt/asstscite/downloads/legislacao/CodigoTrabalho2009.pdf

No entanto, o componente “custo do trabalho” com valor relativo baixo não significa, a partida, que a empresa é competitiva ou que há garantia de competitividade, já que o baixo custo pode ser resultante de uma atividade intensiva em trabalho. Em geral, a composição dos custos em países com baixas remunerações, o custo do trabalho tem uma participação muito pequena, 15% em média, do custo total de indústrias de transformação (Siggel, 2007).

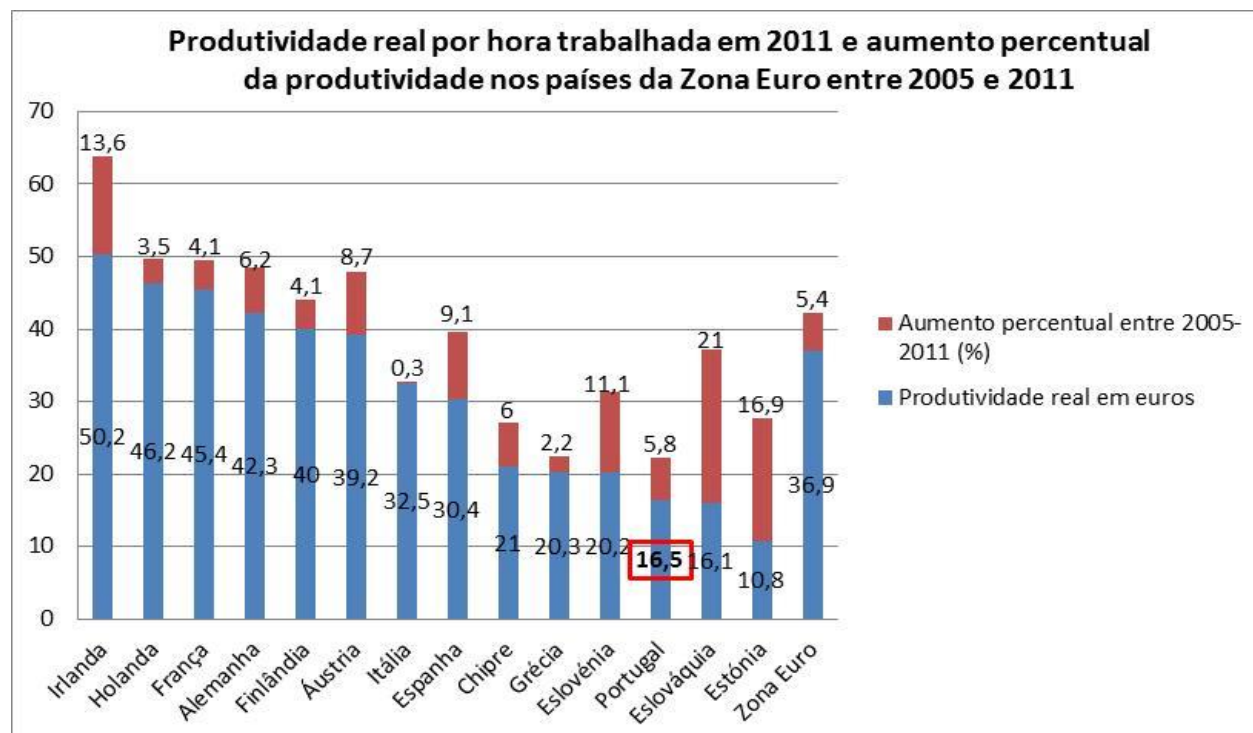
Entre os 27 membros da UE, Portugal é um dos países onde o trabalhador representa um custo laboral por hora pouquíssimo elevado. De acordo com a Comissão Europeia, os custos laborais horários incluem montantes despendidos com remunerações, formação profissional, impostos e subsídios recebidos ou suportados pela entidade empregadora. isto é, o custo do trabalho compreende “salários e ordenados, contribuições de segurança social e outros custos laborais a cargo do empregador” (Comissão Europeia, 2012). Segundo os dados do Eurostat, os trabalhadores portugueses são dos que custam menos às empresas por hora de trabalho. Nem por isso os portugueses são dos mais produtivos ou a sua economia é das mais competitivas, como pode-se concluir a partir da análise dos gráficos a seguir.

Gráfico 2. Custo por hora de trabalho na Zona Euro em 2011



Fonte: Eurostat.

Gráfico 3. Produtividade real por hora trabalhada em 2011 e aumento percentual da produtividade nos países da Zona Euro entre 2005-2011



Fonte: Eurostat.

Em 2011, a produtividade em Portugal por hora trabalhada foi de 16,5 euros, menos da metade do valor apresentado pela Zona Euro, 36,9 euros. Os valores são ainda mais díspares quando comparado aos países mais produtivos neste ano, como Irlanda, Holanda, França e Alemanha. Embora apresente um valor comparativamente baixo, Portugal não tem conseguido aproximar-se dos níveis mais representativos de produtividade. Quando analisado o aumento percentual da produtividade por hora trabalhada, Portugal mostrou apenas um crescimento ligeiramente maior daquele apresentado pela Zona Euro, 5,8% e 5,4%.

Tabela 3. Sétimo pilar: Eficiência do mercado de trabalho. A posição dos países da Zona Euro

País	Cooperação nas relações de trabalho-empregador	Flexibilidade na determinação do salário	Práticas de contratação e demissão	Custos de redundância*	Efeitos da tributação sobre os incentivos ao trabalho	Pagamento e produtividade	Confiança na gestão profissional	Capacidade de reter talentos	Capacidade de atrair talentos	Mulheres no mercado de trabalho**	Rank global do pilar
Reino Unido	26	12	27	26	41	11	9	13	4	55	5
Estónia	29	2	19	57	25	8	26	97	96	22	12
Dinamarca	3	93	6	1	128	52	6	43	52	24	13
Irlanda	13	103	43	18	90	38	13	40	12	74	16
Suécia	6	140	114	68	20	74	4	10	25	18	18
Finlândia	21	143	92	40	57	57	2	2	68	12	20
Holanda	5	137	128	27	60	79	5	14	18	44	21
Luxemburgo	22	98	116	101	8	47	16	11	8	76	22
Letónia	51	13	45	37	115	20	42	98	112	17	26
Chipre	41	120	65	16	32	75	117	33	76	57	36
Alemanha	18	141	118	100	67	42	19	9	20	52	41
Áustria	10	147	115	5	112	69	22	23	30	51	42
Malta	27	42	82	21	46	43	99	32	19	125	43
Bulgária	99	49	70	22	109	48	112	142	144	39	61
Bélgica	79	134	139	20	142	92	20	26	46	62	64
Lituânia	72	7	130	111	120	14	48	127	135	10	69
França	135	75	144	54	127	78	37	57	44	35	71
Eslováquia	106	76	126	52	131	22	77	130	119	72	76
Polónia	88	37	112	91	105	45	79	119	121	69	80
R. Checa	74	63	121	95	133	19	62	109	87	79	81
Hungria	83	88	53	63	132	85	114	126	115	64	85
Eslovénia	120	125	145	50	134	106	94	107	120	31	106
Roménia	139	73	84	8	146	94	131	138	132	77	110
Espanha	107	131	123	88	121	132	51	108	102	67	115
Portugal	97	105	124	134	139	121	73	111	88	32	126
Grécia	124	132	102	78	137	129	104	86	127	92	127
Itália	136	142	143	19	148	143	121	117	126	99	137

* Medidos por semana de salário.

** Medido através do rácio entre homens e mulheres.

Fonte: Fonte: World Economic Forum 2013-2014.

Pode-se verificar na Tabela 3 o desempenho de Portugal e dos outros países da União Europeia no que diz respeito aos indicadores que compõem o sétimo pilar da competitividade: A eficiência do mercado de trabalho. Com exceção da participação das mulheres no mercado de trabalho – cujo desempenho do país, comparativamente aos outros membros, é bastante positivo – Portugal está entre o grupo de membros com pior classificação em quase todos os indicadores deste pilar. No entanto, relativamente à flexibilidade na determinação dos salários e as práticas de contratação e demissão, ainda que Portugal esteja bem perto da última posição, 144º lugar, esta assemelha-se as posições dos países mais desenvolvidos da Europa.

Ainda no que concerne a eficiência do mercado de trabalho, no último ano, o *World Economic Forum* acrescentou um novo indicador ao pilar e desagregou um dos indicadores existentes, ilustrando o caráter dinâmico do conceito. O indicador *Efeitos da tributação sobre os incentivos ao trabalho* apareceu pela primeira vez no relatório 2013-2014 e, por questões metodológicas e de rigor, o indicador *Fluxo de talentos* dividiu-se em *Capacidade de reter talentos* e *Capacidade de atrair talentos*. Portugal também não apresentou um bom desempenho nesses novos quesitos.

Em relação aos custos de contexto, que influenciam o desempenho da indústria num determinado espaço geográfico, a forma como a tecnologia interfere na produtividade e no desenvolvimento económico pode ser encarada através de duas lentes opostas, como consideram a literatura económica. Por um lado, se a incorporação de uma nova tecnologia na cadeia de produção aumenta a produtividade e, em pouco tempo, a taxa de desemprego, por outro lado, a absorção de conhecimento na cadeia de valor gera crescimento económico a longo prazo, o que fomenta a criação de novos postos de trabalho. (Simões, 2002: 38)

De acordo com o WEF 2013-2014, os seis principais fatores problemáticos para a realização dos negócios em Portugal são o acesso ao financiamento, a ineficiente burocracia governamental, a taxa dos impostos, a instabilidade política, as regulamentações fiscais e a regulação laboral restritiva (WEF, 2013: 318). Estes fatores apresentam-se, portanto, como dificuldades acrescidas para a captação de

investimentos internos e externos para o desenvolvimento de uma economia dinâmica capaz de alavancar os indicadores de crescimento do país.

Outro ponto importante para o desenvolvimento interno passa pelas exportações nacionais. As exportações portuguesas são pouco significantes no quadro geral de exportação dos países da OCDE, o que pode ser justificado pela baixa produtividade não compensada pelo igualmente baixo custo do trabalho. (Simões, 200:86).

Neste sentido, para tentar colmatar as principais dificuldades dos países da Zona Euro, dificuldades estas agravadas nos países do Sul, o Conselho Europeu de Primavera de 2000 adotou a Estratégia de Lisboa com o objetivo de transformar a Europa “na economia do conhecimento mais competitiva e dinâmica do mundo, capaz de um crescimento económico sustentável, acompanhado da melhoria quantitativa e qualitativa do emprego e de maior coesão social” (Comissão Europeia, 2000). A Estratégia de Lisboa foi relançada em 2005, enfatizando o crescimento e o emprego para a promoção da competitividade. Em março de 2008, o Conselho Europeu decidiu introduzir novamente o debate acerca da Estratégia de Lisboa para os desafios pós-2010.

No seguimento da Estratégia de Lisboa, que já identifica outros importantes aspetos para a construção da competitividade europeia, o Programa Quadro para a Competitividade e Inovação (PCI), lançado em 2006 para o período de 2007-2013, promove ações voltadas para o desenvolvimento da competitividade e da inovação no seio da União Europeia (UE). O Programa estimula, sobretudo, a utilização das tecnologias de informação, das tecnologias ambientais e das fontes de energia renováveis. O Programa também tenciona melhorar o acesso das pequenas e médias empresas (PME's) ao mercado financeiro e promover a reforma económica e administrativa para dinamizar o empreendedorismo e promover um melhor ambiente empresarial (Moreno, 2005: 30).

A Indústria Automóvel: contextualização do estudo de caso

Os números e a representatividade da indústria automóvel europeia

A indústria automóvel é uma das principais indústrias da economia europeia, já que a produção de veículos representa um terço de toda a produção da União Europeia dos 27 membros e corresponde a um investimento de mais de 20 bilhões de euros em Pesquisa e Desenvolvimento (Comissão Europeia, 2009). Por ser o maior produtor de automóveis do mundo, a União Europeia vê na sua indústria automóvel um papel diferenciador na economia da região. Além disso, a indústria automóvel suporta direta ou indiretamente cerca de 13 milhões de empregos, seja nas fases de produção seja na distribuição de veículos (Comissão Europeia, 2009). É, portanto, um grande empregador de mão-de-obra qualificada.

Tabela 4. Os números do emprego no setor automóvel da União Europeia*

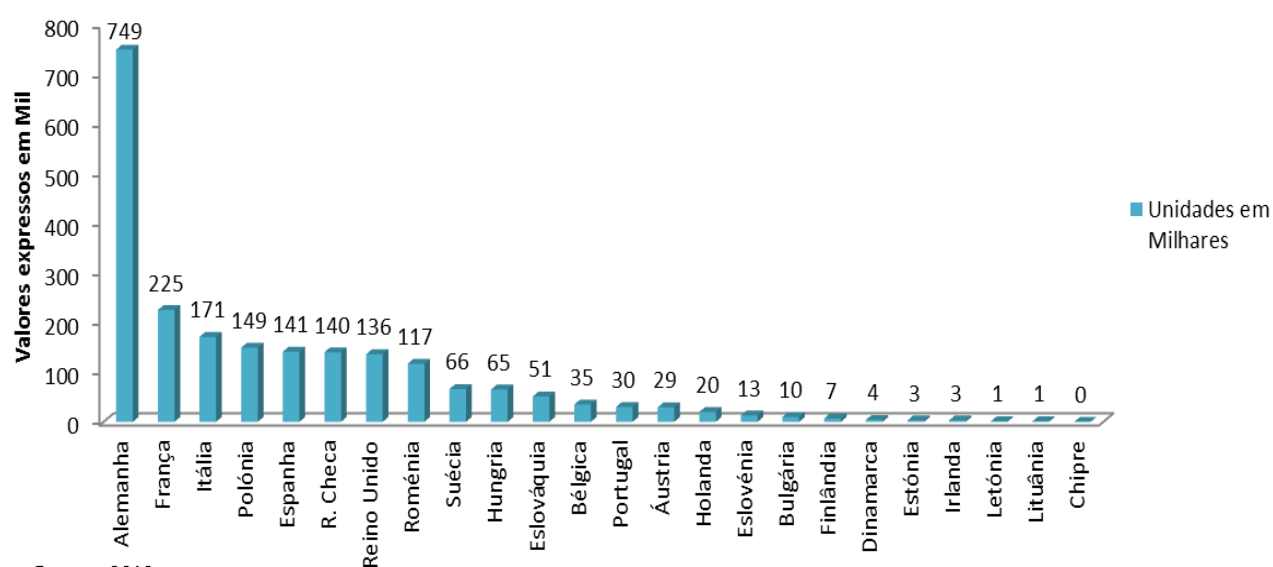
*Empregos diretos e indiretos

O Setor Automóvel	Número total de trabalho gerado
Indústria automóvel (Fabricação de automóveis; Carroçarias, reboques, caravanas; equipamentos e acessórios)	2,2 milhões de trabalhos diretos
Outras atividades de fabricação (fabricação, recauchutagem e reconstrução de pneus e tubos; fabricação de rolamentos, engrenagens e elementos de condução; fabricação de equipamentos de refrigeração e ventilação; fabricação de computadores e outros equipamentos de processamento de informação; fabricação de motores elétricos, geradores e transformadores)	0,8 milhões de trabalhos indiretos
Atividades ligadas ao uso do automóvel (comércio de veículos automóveis; manutenção e reparação de veículos automóveis; venda de peças e acessórios para veículos; comércio a retalho de combustíveis para veículos automóveis; aluguer de veículos automóveis)	4,3 milhões de trabalhos
Transporte (passageiros de transporte terrestre (urbano e suburbano, táxi); transportes rodoviários de mercadorias)	4,8 milhões de trabalhos
Construção (construção de estradas e auto-estradas; construção de pontes e túneis)	0,7 milhões de trabalhos
TOTAL	12,9 MILHÕES DE TRABALHOS

Fonte: Eurostat 2010.

Gráfico 4. Os números do emprego na indústria automóvel por país da UE*

*Empregos diretos



Fonte: Eurostat 2010

Em termos de representatividade mundial, a produção na União Europeia é responsável por 27% de todo o fabrico e montagem em escala global. O escoamento dos 27% é absorvido, sobretudo, pela exportação para mercados mundiais, já que as vendas domésticas não são capazes de absorver toda a produção (Comissão Europeia, 2009).

Tabela 5. Produção de veículos por país da UE

País	Total de unidades produzidas
Alemanha	5,649,269
França	1,967,765
Itália	671,414
Polónia	644,687
Espanha	1,979,179
R. Checa	1,172,342
Reino Unido	1,575,240
Roménia	337,765
Suécia	162,814
Hungria	217,840
Eslováquia	900,000
Bélgica	541,094
Portugal	163,556
Áustria	142,662
Holanda	49,800
Eslovénia	130,949
Finlândia	2,900
UE	16,233,478

Fonte: ACEA 2012

Para ilustrar a importância significativa da indústria automóvel no seio da União Europeia, o quadro a seguir mostra o peso dos números no que diz respeito às vendas de veículos ligeiros por Estado-Membro.

Tabela 6. Vendas de veículos ligeiros por Estado-Membro (2002-2008)

Estado-Membro	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Áustria	301,920	325,685	340,324	336,736	339,076	330,693	326,596
Bélgica	558,161	553,062	590,530	589,283	635,788	640,501	652,423
Bulgária	13,772	16,548	24,790	33,434	43,295	53,334	61,191
Chipre	7,942	7,797	18,220	18,202	18,639	22,878	22,241
R. Checa	162,151	168,183	160,162	163,788	169,488	189,751	203,647
Dinamarca	142,604	126,524	166,044	202,883	219,765	219,107	178,496
Estónia	16,559	18,178	18,857	22,527	29,146	35,574	27,742
Finlândia	132,291	162,216	160,693	164,244	162,922	144,005	156,438
França	2,549,929	2,390,304	2,421,347	2,487,270	2,440,581	2,526,611	2,510,175
Alemanha	3,421,131	3,417,945	3,456,944	3,518,568	3,665,783	3,370,630	3,314,478
Grécia	289,487	275,725	311,719	293,186	291,441	304,346	290,033
Hungria	199,542	228,410	231,087	221,267	201,734	193,122	174,365
Irlanda	190,698	175,728	184,230	208,021	217,859	228,920	178,451
Itália	2,565,845	2,450,983	2,487,042	2,454,859	2,568,271	2,740,529	2,384,392
Letónia	9,023	10,015	12,830	18,719	28,227	36,413	22,007
Lituânia	9,621	9,209	11,824	13,791	18,302	26,031	25,965
Malta	9,763	7,135	6,056	6,983	7,762	5,334	4,548
Holanda	591,824	566,401	570,929	531,394	548,773	584,445	585,067
Polónia	329,141	384,417	355,318	271,740	280,353	349,674	381,255
Portugal	305,425	258,894	269,288	273,233	259,272	270,363	268,856
Roménia	109,041	132,201	176,128	251,407	289,286	352,232	312,088
Eslováquia	65,756	67,651	67,616	71,296	78,560	83,364	96,490
Eslovénia	57,903	67,190	69,199	66,877	65,681	73,937	77,976
Espanha	1,600,787	1,679,608	1,852,589	1,917,332	1,909,752	1,891,645	1,328,003
Suécia	282,622	289,464	294,938	309,296	322,594	351,517	293,406
Reino Unido	2,834,104	2,887,075	2,902,193	2,768,612	2,677,085	2,748,901	2,430,080
Luxemburgo*	-	-	-	-	-	-	-
TOTAL	16,757,042	16,676,548	17,160,897	17,214,948	17,489,435	17,773,857	16,306,409

* Sem informação.

Fonte: IHS Global Insight; veículos ligeiros incluem veículos de passageiros e comerciais ligeiros.

Portanto, com a recessão desencadeada pela crise financeira e económica, a indústria automóvel sofreu um dos golpes mais duros entre os setores da economia real. Este golpe é resultado da consequente diminuição e rejeição de financiamento bancário, efeito da crise que prejudicou diretamente o setor. Este efeito prolonga, por isso, a maior recessão económica da União Europeia e retrai o ritmo inicial de recuperação (IHS Global Insight, 2009).

De acordo com a Comissão Europeia, em janeiro de 2009, as vendas de veículos foram 3,5 milhões de unidades a menos do que a tendência normal do setor. Juntamente com este fato, a queda nos principais mercados de exportação de automóveis ajudou a deteriorar a conjuntura para além dos planos de contingência mais cautelosos (Comissão Europeia, 2009).

Uma das consequências da crise económica e financeira, o acesso limitado ao crédito é causa importante do efeito devastador que a crise tem provocado no setor automóvel. De acordo com os dados da Comissão Europeia, cerca de 60% a 80% dos novos veículos privados são comprados usando alguma forma de financiamento de crédito. Como reação óbvia, o setor diminuiu a produção, despediu trabalhadores e encerrou fábricas de montagem por períodos prolongados (Comissão Europeia, 2009: 9).

Para ultrapassar a crise e os atuais desafios de um setor altamente globalizado, a Comissão Europeia sugere que a concorrência tecnológica, nomeadamente em termos de energia e combustível, será o principal catalisador da competitividade na indústria automóvel mundial. Se isto se verificar, a indústria automóvel europeia, estando desde já bem posicionada neste sentido, poderá apresentar ganhos significativos (Martinuzzi et al, 2011).

A indústria automóvel é tão influente para a economia europeia que a sua competitividade é monitorizada sistematicamente desde 2005 através do CARS 21 (Competitive Automotive Regulatory System for the 21st century). Os principais desafios à competitividade foram resumidamente listados pelo CARS 21, como seguem (Comissão Europeia, 2006):

- Globalização das atividades económicas – sendo o setor automóvel cada vez mais globalizado, a indústria europeia é obrigada a competir com cada vez mais agentes em toda a parte do mundo;
- Rápida mudança do ambiente operacional e inovação – a indústria automóvel europeia tem de garantir altos investimentos em investigação e desenvolvimento para fazer face à inovação, um dos mais importantes pilares da competitividade deste setor;

- Maiores preocupações ambientais e de saúde e o ambiente regulatório – os novos compradores europeus de automóveis apresentam demandas como segurança, conforto e consumo eficiente do combustível. Neste sentido, uma indústria competitiva deve reunir preços e objetivos sociais atraentes;
- Contexto de mercado – A existência de um grande mercado interno é atualmente uma importante vantagem competitiva para os fabricantes europeus, embora alguns obstáculos ainda permaneçam dificultando o bom funcionamento do mercado interno. As características descritas acima, combinado com tendências de crescimento mais rápidas nos mercados internacionais, tendem a diminuir ainda mais o efeito dessa vantagem.

Neste sentido, a Comissão Europeia fez um exercício de análise que identificou estas questões como fundamentais para a construção/manutenção da competitividade a longo prazo. Pode-se afirmar que, ao considerar as quotas de mercado, produção, valor agregado e emprego, a indústria automóvel europeia tem mantido a sua competitividade global nos últimos anos. No entanto, também enfrenta desafios importantes, como níveis de baixa produtividade, altos custos trabalhistas, custos fixos elevados, pouco crescimento do mercado. (Comissão Europeia, 2009).

O futuro dos carros, tal como no caso dos smartphones, é tornar-se cada vez mais inteligentes. O mercado já tem exigido alto investimento em tecnologia para responder às necessidades dos consumidores. Os carros já estão sendo equipados com alerta de perigo, informação sobre o tráfego, entretenimento e segurança. As estimativas mostram que o número de carros conectados à internet aumentará em torno de 30% nos próximos anos e, em 2020, em cada cinco carros, um será conectado à internet (Mohr et al, 2013).

A concorrência na indústria automóvel é cada vez maior. Nos últimos anos, novos competidores entraram no setor, disputando as quotas de mercado e a preferência dos consumidores. Para garantir, portanto, a competitividade a curto prazo, as empresas podem até investir na produtividade e no corte de custos com o trabalho.

No entanto, a tendência parece apontar para a inovação como fundamental para a competitividade a longo prazo (Martinuzzi et al, 2011).

No que concerne às questões ambientais, a problemática envolve a emissão de poluentes e o período de vida dos automóveis. Neste sentido, já há uma importante regulamentação por parte da União Europeia e, também, já encarada como responsabilidade social pelas empresas.

Relativamente ao trabalho, a indústria automóvel é conhecido pela intensa utilização de mão-de-obra, capital, alta capacitação e qualidade. As condições precárias de trabalho, como os baixos salários e o elevado número de horas trabalhadas, atingem, sobretudo, os trabalhadores pouco qualificados e os novos postos de trabalho. Na Europa, a classe trabalhadora da indústria automóvel é bastante organizada, o que sustenta um diálogo social mais equilibrado.

De um modo geral, podemos indicar que a indústria na Europa, no que diz respeito ao trabalho, apresenta uma grande predominância do sexo masculino, terceirização das atividades em sua maioria para a Europa Oriental e, após a crise económica e financeira, uma parcela considerável da força de trabalho em risco, em torno de 15-20% dos trabalhadores na Europa (ACEA, 2010).

Se analisarmos a indústria automóvel de acordo com a Teoria do Diamante de Porter, pode-se dizer que consumidores exigentes do mercado interno contribuem de forma positiva para a competitividade no âmbito global das empresas; a conjuntura e o contexto interno também influenciam a indústria automóvel de um país na competitividade global; um setor interno dinâmico, com indústrias de apoio, configuram uma indústria automóvel local diferenciada. No entanto, a estratégia de uma empresa não parece influenciar em larga medida a competitividade nacional (Sledge, 2005).

Ainda no que diz respeito à competitividade na indústria automóvel, a inovação assume uma importância estratégica através da sofisticação e da cooperação. “O cruzamento destes conceitos permite um enquadramento para a compreensão da

vantagem competitiva nos diferentes *clusters* automóveis internacionais o qual serviu de base para o desenvolvimento de uma visão de longo prazo para o *cluster* automóvel português” (Salgueiro, 2002: 79).

A indústria automóvel em Portugal

Em Portugal, o crescimento da indústria automóvel deu-se na década de 60, após a introdução de elevadas taxas de importação de veículos com o objetivo de favorecer a entrada e o desenvolvimento de empresas de montagem no país. Com a entrada de Portugal na CEE, em 1988, juntamente com a crescente abertura das fronteiras, houve a liberalização da indústria automóvel em território nacional. A partir de então, o Governo tentou garantir visibilidade internacional às empresas de componentes nacionais e captar o investimento direto estrangeiro. O consórcio Autoeuropa e a inicial fábrica da *Renault* em Setúbal caracterizam a importância que Portugal atribuiu à estratégia de introduzir o país no círculo até então restrito da indústria automóvel (Santos, 2001: 167).

Quando comparamos a indústria de componentes em Portugal com o mesmo segmento em outros países europeus, verificámos que a robustez da indústria no país ainda é bastante recente. Por causa da política de protecionismo desenvolvida à época da criação desta indústria, o setor desenvolveu-se num sistema de mercado fechado, mas atualmente está sujeito ao elevado nível de concorrência global (Mira Amaral, 2002: 77).

Em relação ao crescimento do setor no país, a indústria automóvel de componentes em Portugal apresentou uma considerável evolução nas décadas de 1980 e 1990. Com um mercado interno restrito, o setor cresceu, sobretudo, sustentado pelas exportações. Entretanto, o início das atividades da Autoeuropa, em 1995, favoreceu o aumento substancial das vendas para o mercado nacional, seja pelo crescimento da produção seja pela absorção interna dos automóveis produzidos no país (Santos, 2001: 169).

Portanto, pode-se dizer que o nível de montagem de veículos em Portugal acaba por regular o desenvolvimento do setor de componentes da indústria no país. Esta condicionante atua diretamente sobre as vendas de veículos em Portugal e indiretamente sobre o nível de exportação da indústria, através das relações com construtores competitivos e através do fortalecimento da imagem de Portugal como fonte importante para o fornecimento desta indústria. No caso específico das exportações, é a posição relativa dos clientes e a aquisição de quota de mercado externo os fatores decisivos para as empresas nacionais (Santos, 2001).

A indústria automóvel em Portugal pode ser classificado de acordo com quatro tipos de organização empresarial: “i) o construtor/montador de veículos, cujo projeto se encontra fora do país, articulado com uma rede incipiente de PME; ii) a rede local de empresas, liderada por uma importante empresa de componentes, fortemente dependente do construtor localizado fora do país; iii) um construtor com redes de três níveis, adotando o regime *just-in-time* para o primeiro nível, participações indiretas das empresas – normalmente de tamanho médio – do segundo nível e pequenas empresas do terceiro nível, que mantêm relações de subcontratação com as de segundo nível e uma relação muito indireta com o construtor; iv) produtores de componentes para mercados exteriores ao país.” (Guimarães e Martin, 2001).

As empresas que desempenham o primeiro tipo de organização, em geral, utilizam o modelo de produção fordista e pode-se citar a experiência da *Renault* em Setúbal com exemplo neste caso. A fábrica acabou por ser transferida para a Eslovénia em busca de salários mais baixos e trabalhadores mais qualificados.

A segunda experiência também pode ser exemplificada pela *Renault* mas, desta vez, a *Renault* Cacia. Face os altos níveis de competitividade da indústria em meados dos anos 80 do século XX, em parceria com a fábrica de Valladolid, a organização entendeu que, para suportar os desafios da qualidade, preços e *timings*, deveria reconhecer e resolver os problemas em grupo, através de unidades de trabalho.

O terceiro caso é aquele que marcou um ponto de viragem no setor em Portugal e que representou ganhos importantes para o processo produtivo português. A Autoeuropa

garantiu qualificação e formação profissional para os seus trabalhadores aproveitando sinergias com estabelecimentos de formação da região de Setúbal, introduzindo e dinamizando outros setores locais.

No quarto tipo de organização, pode-se citar a Delphi e a Ford Eletrónica com exemplos de empresas de componentes que direcionaram-se quase unicamente para o mercado de construtoras ou montadoras de grande dimensão localizadas fora de Portugal. Como neste mercado os produtos devem ser altamente industrializados, o conhecimento e o processo de produção são adquiridos na sua forma final através de fornecedores que constituem empresas de segundo ou terceiro níveis no processo.

No que diz respeito às estratégias da indústria em Portugal, a escolha de investir na produção de modelos em circulação no país, acabou por limitar a evolução no quesito *design*, fortemente importante para a indústria, assim como no que concerne as infraestruturas de suporte ao *cluster*. Considerando que os fornecedores de equipamento de origem (OEM) buscam o abastecimento completo dos serviços, fragilidades a qualquer nível comprometem o estabelecimento de relações comerciais diretas e indiretas para o fornecimento dos produtos. Ainda que a Autoeuropa tem aumentado o número de empresas certificadas, a dificuldade de muitas empresas em conseguir a certificação denota fragilidade no desempenho em qualidade, preço e *design* (Mira Amaral, 2002).

Assim, nesta conjuntura, as políticas estratégicas das empresas nacionais assumem uma importância relativa ainda mais flagrante para dinamizar o setor, buscando colmatar estas fragilidades. É através de parcerias com empresas estrangeiras que as empresas nacionais podem garantir a transferência de tecnologia e agregar valor à cadeia de produção. A indústria de componentes para automóveis em Portugal já tem utilizado esta estratégia.

Algumas dificuldades advindas do contexto político e económico nacional, como por exemplo as políticas de protecionismo, restringiram a possibilidade das pequenas empresas nacionais de componentes corresponderem à procura mínima de encomendas, o que limitou o marketing internacional e a negociação de matérias-

primas abaixo do valor de mercado. Posteriormente, anuências para o equilíbrio das importações impulsionaram a compra de componentes portugueses por construtores localizados fora do país para garantirem a circulação de seus veículos no mercado nacional (Mira Amaral, 2002).

Uma tendência na maioria dos setores da indústria também caracteriza as empresas do setor automóvel. As grandes construtoras direcionam a sua atividade para o *core business*, como produção de maior valor acrescentado, investimento em pesquisa e desenvolvimento, *marketing*, *design*. As atividades menos estratégicas, como segurança e manutenção, são transferidas para empresas prestadoras de serviços, em regime de *outsourcing*. Já as atividades sequenciais de mão-de-obra intensiva tendem a ser descentralizadas para regiões onde o custo do trabalho é baixo. Teoricamente, esta descentralização significaria sempre um aumento de emprego para a região recetora. A lógica de redução dos custos, para o aumento da produtividade, geralmente está associada à variação de postos de trabalho e não à racionalização do processo produtivo (Guimarães e Martin, 2001).

O ponto focal de um portfólio de negócios que garanta, no futuro, a dinâmica de exportação para Portugal, é a atração de investimento estrangeiro direto dentro de uma lógica de criação de novos *clusters* orientados para a exportação que compreenda PME's existentes e empresas de base tecnológica (Ribeiro, 2006). Como um exemplo do que poderia ser a dinâmica de transformação, Ribeiro identifica cinco áreas funcionais: indústrias e serviços de saúde, serviços de indústria de comunicação/conteúdos, automóvel/soluções de mobilidade; aeronáutica; oceanos/energia.

De acordo com André Magrinho, a perspetiva de inovação justifica que as políticas públicas incentivem uma lógica de *cluster*, ou seja, a concentração de empresas que atuam no mesmo ramo de negócios para estimular a inovação, melhoria dos produtos e processos, além de favorecerem o surgimento de fornecedores especializados (2007: 32). Um *cluster* da indústria pode ser definido como concentrações geográficas de empresas e instituições interconectadas em um campo particular. *Clusters* englobam

uma série de indústrias relacionadas e outras entidades importantes para a concorrência (Porter, 1998: 78).

Um estudo recente realizado por Hart (1992) analisa a mudança de competitividade internacional desde 1945 entre cinco países - Estados Unidos, Japão, Alemanha, França e Grã-Bretanha - com base no levantamento de dados sobre as indústrias siderúrgica, automóvel e de “semicondutores”(…) A conclusão do autor é bastante interessante. Ele identifica três principais atores sociais – Estado, empresários e trabalhadores organizados – e descobre que, nos países bem-sucedidos, a influência na formulação de políticas públicas é partilhada entre dois dos três atores sociais (Devine, 2005: 3).

Neste sentido, o autor conclui que as diferenças na competitividade internacional são melhor explicadas pelas diferenças na articulação Estado-sociedade – de que maneira o Estado, as empresas e os trabalhadores organizados estão interligados entre si – e em que medida esta articulação promove ou permite uma política pública industrial eficaz. O que o autor não enfatiza é que os diferentes arranjos de Estado-sociedade refletem diferenças de poder relativo dos atores sociais e também acarretam diferenças no peso dado a outros objetivos quando comparado a competitividade internacional, tais como a solidariedade social e o bem-estar (Devine, 2005).

Do ponto de vista comunitário, as políticas públicas devem considerar as especificidades da região como um todo e dos países, em particular. Assim, “na Europa, a política pública industrial deve ser uma política regional, inspirada e criada dentro dos limites da região. Mas a política regional deve ser coerente como um todo ao nível inter-regional, e os interesses comuns em todas as regiões devem ser prosseguidos coletivamente” (Carenagem e Sugden 1993: 96).

A avaliação dos objetivos em matéria de política pública industrial, após a adesão à Comunidade Europeia, pode ser feita através dos sistemas de incentivo em vigor e através dos grupos inseridos no PEDIP (Programa Específico de para o Desenvolvimento da Indústria Portuguesa). Os objetivos tradicionais de melhoria da eficiência ao nível da empresa mantiveram-se como um dos objetivos mais importantes da política pública industrial, mas houve uma ênfase renovada no

crescimento das exportações e sobre as políticas de I&D e de distribuição (Confraria, 2005: 152).

Como parte da ênfase no crescimento das exportações, políticas deliberadas com o objetivo de atrair grandes projetos estrangeiros em setores não tradicionais têm sido cada vez mais incentivadas, direcionando alguns grandes investimentos para as indústrias automóvel e de componentes (Confraria, 2005). Neste sentido, o sucesso dessas políticas culminou com a inserção da fábrica da *Renault* e do consórcio Autoeuropa no tecido industrial português, fundamentais para o desenvolvimento do setor em Portugal (Santos, 2001: 178).

A Renault Cacia. A fábrica do Grupo RENAULT em Portugal

O governo português, no fim da década de 1970 e no início da década de 1980, começou a negociar um projeto mais ambicioso para o setor automóvel no país. Após analisarem as propostas, o governo optou por apostar no Projeto *Renault*, que pretendia “desenvolver a indústria de componentes automóveis com objetivos de incorporação nacional nos veículos.” (Chorincas, 2002: 8). Foi, então, que em Janeiro de 1980 o acordo foi concluído para a instalação da fábrica *Renault* Cacia, além da unidade de Setúbal que já não se encontra em funcionamento.

Vale a pena ressaltar que a apresentação da experiência *Renault* Cacia em Portugal não representa somente um estudo de caso mas, diante dos números, evidenciar um projeto pioneiro da indústria de componentes no país e que continua a revelar a sua importância dentro do setor automóvel em Portugal.

Foi apenas com o Projeto *Renault* que a indústria automóvel em Portugal ganhou robustez e desenvolveu a sua indústria de componentes. Para Portugal, representou a criação “de uma indústria automóvel moderna, principalmente no que se refere ao fabrico de componentes. Tornou-se mesmo o grande projeto da indústria automóvel dos anos 80 no nosso país, não só pelas modernas unidades fabris criadas, mas sobretudo pelo esforço na criação de uma indústria horizontal competitiva e de

qualidade.” (Chorincas, 2002). Portanto, um projeto pioneiro e que, provavelmente, foi o principal catalisador para a vinda do investimento estrangeiro da Volkswagen Autoeuropa.

A fábrica do Grupo *RENAULT*, a *RENAULT CACIA*, está situada em Aveiro e produz órgãos e componentes para a indústria automóvel desde setembro de 1981. A fábrica tem o domínio de todo o processo produtivo e abastece outras fábricas do Grupo *Renault*. *A totalidade dos produtos destina-se a fábricas RENAULT e NISSAN de montagem veículos e de mecânica situadas em países como Espanha, França, Roménia, Turquia, Eslovénia, Brasil, Chile, Marrocos, África do Sul, Irão e Índia.*¹⁶

Assim, no que diz respeito à auto-narrativa da fábrica descrita no site e nos relatórios, podemos identificar os valores que a fábrica considera relevantes para um posicionamento competitivo no mercado e que foram uma constante em todos os relatórios analisados. Com ênfase nos recursos humanos e evidenciando mais a inovação e a tecnologia, a *Renault Cacia* parece seguir na mesma direção das tendências atuais da indústria automóvel.

No que concerne à Política de recursos humanos e gestão de pessoas, em 31 de dezembro de 2012, a *Renault CACIA* empregava 1.005 colaboradores, sendo 877 com vínculo permanente. A população masculina corresponde a 94% do efetivo total. A fábrica investiu 33.500 horas na formação de pessoal no ano indicado, considerando que 38,6% dos colaboradores são altamente qualificados ou qualificados. Cerca de 35% do efetivo está a 14,8 anos ou mais na empresa e o absentismo global ronda perto dos 3%. Os trabalhadores com escolaridade até 9 anos correspondem a 61,2%, com 12 anos de estudos são 20,3% e entre 15 e 17 anos representam 18,5% do total (*Renault CACIA*, 2012). A fábrica despendeu cerca de 24 milhões de euros com remunerações e cerca de 5,4 milhões de euros com encargos sobre as mesmas remunerações. O total do valor gasto com o pessoal ronda aos 33,5 milhões de euros

¹⁶ Apresentação da Renault Cacia disponível em <http://www.renault.pt/descubra-a-renault/cacia/>. Acesso em 17 de Janeiro de 2014.

por ano, mas são os encargos sobre as remunerações o mais reivindicado pela indústria junto do Governo.

Em relação à inovação e a tecnologia, a *Renault* Cacia ressalta os seus *concept cars*, os investimentos nos motores e caixas de velocidades, o *design* e na segurança da condução. Neste último, podemos verificar que a *Renault* Portugal é referência no país. O objetivo de apostar em qualidade e fiabilidade parece ter sido bem-sucedido. O Automóvel Clube Alemão reconhece os produtos da *Renault* Portugal como de excelência nesta matéria.

No que diz respeito à responsabilidade ambiental, desde 1995 que o Grupo *Renault*, em geral, e a *Renault* Portugal, em específico, desenvolvem ações voltadas para a consciência ambiental implicadas na circulação dos automóveis. O programa ECO², além de instruir os condutores para boas práticas *ecofriendly* e desenvolver um veículo 100% elétrico, considera que *o ciclo de vida completo dos veículos, desde a sua conceção até ao final da sua vida, é também uma das prioridades ambientais da Renault. A reciclagem das baterias faz igualmente parte do programa, sendo uma questão a que a Renault tem dedicado especial atenção nos últimos cinco anos*¹⁷.

Em relação aos indicadores económicos, em 2012 a *Renault* Cacia obteve um volume de vendas que rondou os 276 milhões de euros, cuja quase totalidade destinou-se à exportação (99,9%). O ano também foi marcado pelo forte investimento no setor produtivo, com cerca de 11 milhões de euros direcionadas para aquisição e adaptação de maquinaria. Para o investimento em informática, logística, edifícios e ambiente foi destinado cerca de 2 milhões de euros. É importante ressaltar que a *Renault* Cacia também investiu cerca de 600 mil euros em investigação e desenvolvimento, números importantes para a *Renault* e para Portugal.

A fábrica também beneficiou-se dos subsídios e benefícios fiscais do Governo. Não dispomos dos valores de 2012, mas em 2011 os valores foram os seguintes:

¹⁷ Compromisso ecológico da *Renault* Portugal disponível em <http://www.renault.pt/ descubra-a-renault/veiculos-eletricos/porque-um-veiculo-eletrico/>. Acesso em 17 de Janeiro de 2014. Ver também <http://www.portugalglobal.pt/PT/InvestirPortugal/CasosSucesso/Paginas/Renault.aspx>

Tabela 7. Os valores recebidos em subsídios pela Renault Cacia em 2011*

* Em euros

Subsídios	Montante total	Montante recebido	Montante por receber
Projeto subsidiado POE/SIME	6.576.562	6.576.562	-
Projeto subsidiado PRIME/SIME	2.788.554	352.053	2.436.501
Projeto subsidiado QREN	1.833.370	-	1.833.370
Projeto subsidiado QREN II	4.321.383	-	4.321.383
	15.519.869	6.928.615	8.591.254

Fonte: Renault Cacia, 2012.

O Contributo da Autoeuropa para este estudo

Em Portugal, a Volkswagen Autoeuropa é, desde sempre, o maior investimento estrangeiro no país. Representou, em 2012, 1,3% do PIB e 3% de toda a exportação nacional (Autoeuropa, 2012: 17). A fábrica tem, por isso, um impacto substancial na economia portuguesa em geral e na indústria automóvel nacional, em particular. Assim, é de todo relevante para este estudo tentar verificar de que maneira a Volkswagen Autoeuropa constrói a sua competitividade no seio da economia portuguesa e face aos desafios globais.

Neste sentido, como no caso da Renault Cacia, é importante clarificar que não se trata apenas de um estudo de caso, mas sim de, diante dos números, considerar esta fábrica como uma amostra representativa para testar as hipóteses apresentadas como ponto de partida deste estudo.

A Volkswagen Autoeuropa é uma fábrica de montagem de veículos, faz parte do Grupo Volkswagen e está em atividade no país desde 1995, em Palmela. De acordo com a apresentação da própria empresa, *a Autoeuropa visa atingir a qualidade e produtividade máxima baseada na flexibilidade dos produtos, de infraestruturas e dos seus colaboradores. A Volkswagen Autoeuropa é uma unidade de produção multiproduto do grupo Volkswagen que procura a qualidade de excelência no fabrico dos seus produtos com a ajuda de uma equipa altamente qualificada e de inovação*

*tecnológica, respeitando as relações laborais e o meio ambiente, de acordo com o modelo de sustentabilidade do Grupo Volkswagen*¹⁸.

Assim, e também a partir da sua auto-narrativa apresentada nas mesmas fontes, a Volkswagen Autoeuropa possui valores muito parecidos àqueles apresentados pela *Renault Cacia*. Os recursos humanos, a inovação e a responsabilidade ambiental caracterizam e marcam, a partida, a narrativa desta fábrica, que parece também seguir na mesma direção das tendências atuais para a indústria.

No que concerne à Política de recursos humanos e gestão de pessoas, em 2012, a fábrica empregou 3.662 colaboradores, sendo 12,5 % do sexo feminino. Os indicadores sociais também apontam para 120.009 horas de formação no ano indicado, envio de colaboradores para formação no estrangeiro, 107 acidentes de trabalho e 3,2% de absentismo. Os trabalhadores estão representados nas duas principais centrais sindicais do país e estão divididos internamente em quatro categorias: liderança estratégica, liderança operacional, especialistas e mão-de-obra não especializada (Autoeuropa, 2012).

A inovação, pelo que se pôde constatar, está ligada diretamente ao desenvolvimento de uma Política de Qualidade, cujo objetivo passa por alcançar uma produção eficiente e um desempenho superior ao da concorrência, implementando *inovações e tecnologias inteligentes para se tornar um líder em satisfação do cliente e qualidade* (Autoeuropa, 2012). Uma importante iniciativa no âmbito da promoção da inovação ocorreu em outubro de 2013. O Grupo Volkswagen assinou um contrato com o Estado português, através da AICEP, no valor de 38,2 milhões de euros para investimentos em tecnologia de informação, entre outras áreas que também serão contempladas para a atualização tecnológica da Autoeuropa. O atual Ministro da Economia, António Pires de Lima manifestou-se satisfeito pela importância deste investimento “não só pelo que representa em termos de inovação e reforço das competências tecnológicas da

¹⁸ Disponível em <http://www.volkswagenautoeuropa.pt/empresa/a-nossa-missao>. Acesso em 15 de Outubro de 2013.

Volkswagen Autoeuropa, mas também porque significa um sinal claro de confiança na economia portuguesa como um todo” (Jornal Público, 2013)¹⁹.

Ainda de acordo com as tendências globais da indústria automóvel, a Autoeuropa tem valorizado a responsabilidade ambiental como um dos seus objetivos estratégicos de desenvolvimento. Indicadores como emissão de CO₂, consumo de água e eletricidade foram monitorizados durante todo o ano de 2012 e, através do programa “*Think Blue Factory*” da Política Ambiental da fábrica que pretende alcançar o equilíbrio entre o desenvolvimento económico e o impacto ecológico, visa uma redução de 25% dos impactos ambientais por veículo produzido no Grupo Volkswagen até 2018 (Volkswagen, 2012).

No que diz respeito aos indicadores económicos, a Autoeuropa é um gigante nacional no impacto no PIB (1,3%) e no impacto nas exportações nacionais (4,3%). A sua produção em 2012 atingiu os 112.550 veículos, dos quais 99,4% foram destinados à exportação, e o volume de vendas chegou próximo dos 2 mil milhões de euros.

Tabela 8. Valor económico gerado e distribuído pela Autoeuropa entre 2010 e 2012

* Em milhões de euros

	2012	Varição 12/11	2011	2010
Valor económico gerado	1.968	-14%	2.283	1.693
Valor económico distribuído	1.897	-11%	2.135	1.584
Pagamentos a fornecedores	1.697	-14%	1.976	1.427
Salários e benefícios de colaboradores	109	-8%	118	109
Outros custos operacionais	3	-56%	6	12
Pagamentos a provedores de capital	73	356%	16	32
Pagamentos ao Estado	15,2	-39%	25	16
Investimentos na comunidade	0,1	-100%	0,2	0,1
Valor económico acumulado/retido	72	-49%	147	109

Fonte: Autoeuropa, 2012

¹⁹ Disponível em <http://www.publico.pt/economia/noticia/estado-portugues-e-volkswagen-autoeuropa-assinam-contrato-de-investimento-de-382-milhoes-1608458>. Acesso em 08 de Outubro de 2013.

ATEC. A Escola de suporte à indústria

A ATEC é uma Academia de Formação para a Indústria fundada em 2003 e financiada pela Volkswagen Autoeuropa, Siemens, Bosch e C.C.I.L.A. (ou AHK - Câmara de Comércio e Indústria Luso - Alemã). A ATEC está situada no Parque Industrial da Volkswagen Autoeuropa e possui uma delegação nas instalações da Siemens.

A ATEC pode ser caracterizada por uma iniciativa liderada pela sociedade civil e de vanguarda em Portugal. *A constituição da ATEC teve como fundamento a necessidade de criar uma organização que contribuísse para o aumento da qualificação dos profissionais e consequentemente da empregabilidade, contribuindo significativamente para o aumento da qualidade e da produtividade do tecido empresarial.*²⁰

A Academia de Formação é responsável por transferir conhecimento técnico industrial e, por outro lado, garantir a renovação contínua de mão-de-obra qualificada que alimente o setor. Assim, a ATEC serve como peça fundamental da engrenagem do setor automóvel, contribuindo de forma significativa para um dos pilares da competitividade: Ensino superior e Formação.

O Plano de ação da ATEC abrange três áreas, tal como descrito no site da Associação. Em primeiro lugar, presta formação contínua aos colaboradores das empresas financiadoras. Para os desempregados, atua seja na requalificação para a obtenção de um novo emprego seja na formação de jovens desempregados à procura do primeiro emprego. Além disso, também desenvolvem cursos de formação para o mercado.

Associação Automóvel de Portugal (ACAP): o instrumento de representação do setor automóvel

A ACAP representa 100% do setor automóvel em Portugal há mais de 100 anos, o que significa representar 30 mil empresas que movimentam 18 mil milhões de euros e

²⁰ Apresentação da ATEC disponível em <https://www.atec.pt/quem-somos.html>. Acesso em 17 de Janeiro de 2014.

suportam 124 mil empregos diretos no país. A importância desta Associação pode ser avaliada pelo fato do mercado automóvel, reboques e semi-reboques estarem no primeiro lugar do ranking das exportações nacionais (ACAP, 2013).

No que diz respeito às suas atividades, a ACAP é um interlocutor importante no processo de formulação de políticas públicas para o setor, é um agente privado que pressiona os agentes políticos para que as leis sejam adequadas aos interesses das empresas que representa. Assim, a ACAP assume o seu papel de Lobista²¹, atribuindo-se a função de influenciar o substrato legal e institucional onde as empresas atuam e incorporando o mais forte Grupo de pressão do setor para mobilizar aprovações favoráveis ao desenvolvimento das suas atividades.

Além disso, a ACAP também possui serviços técnicos e estatísticos para os associados, o que fortalece os argumentos reivindicativos e indica que o setor atingiu um patamar significativo de mobilização.

A Associação, como representante patronal, também negocia o contrato coletivo de trabalho do setor. Este aspeto é importante porque, como negociador das relações de trabalho, vamos saber qual é a interpretação que a Associação faz no que concerne a eficiência do mercado de trabalho.

Em relação aos objetivos da ACAP, podemos destacar: *“Defesa dos interesses das empresas do setor; assessoria informativa e formativa aos Associados e fomentar a qualidade, a ética e a responsabilidade social na relação entre as empresas e destas com o mercado”* (ACAP, 2014²²).

²¹ Ver pergunta 7 do Anexo I.

²² Informação disponível na página da ACAP em www.acap.pt/pt/pagina/5/objectivos

Análise de entrevistas e discussão de resultados

Com o intuito de responder a pergunta de partida e atingir os objetivos definidos, elaborámos um guião de entrevista qualitativa semi-estruturada para aplicar à amostra selecionada. A primeira pergunta **“quais os vetores, dos 12 pilares da competitividade segundo o World Economic Forum, que a gestão da fábrica privilegia para fomentar a sua competitividade no seio da indústria automóvel”** pretende identificar, a partir da análise do discurso, os pilares da competitividade considerados fundamentais para a manutenção e o desenvolvimento das atividades da fábrica. Para a ACAP, alterámos levemente a questão, perguntando sobre os pilares privilegiados pela indústria, de forma global, para o impulso à competitividade.

A pergunta número 2 **“Quais os fatores que a fábrica considera que alavancam ou obstaculizam a competitividade no contexto português e face à escala global dos mercados”** é direta e crucial para perceber os pontos fortes e fracos para o negócio da fábrica em Portugal e responder a pergunta de partida. Identificar o problema para orientar a solução significa encontrar a categoria de políticas públicas mais adequada para alavancar a competitividade da indústria automóvel em Portugal. Com o auxílio da pergunta anterior, o objetivo também passa por verificar se algum dos pilares fundamentais para a fábrica é valorizado ou atravancado no contexto português.

Ao perguntarmos **“Por que Portugal foi a escolha para sedear a fábrica? Os motivos que na altura foram diferenciadores continuam positivos em 2014?”**, conseguimos perceber o grau de estabilidade da(s) vantagem(ns) competitiva(s) do país, além de perceber a sua capacidade de fixar o investimento.

No âmbito da questão 4 **“Em geral, os maiores custos da fábrica são imputáveis a que rubrica? (Recursos humanos, inovação, distribuição)”**, o objetivo prende-se com o fato de, por um lado, reconhecer, para cada um dos dois tipos de fábrica, montadora e de componentes, a rubrica sensível no orçamento global e, por outro lado, verificar se os pontos negativos identificados pela fábrica representam e/ou estão relacionados com os seus maiores custos.

Com a intenção de averiguar se os pilares considerados fundamentais para a competitividade e os seus pontos positivos em Portugal são os mesmos valorizados na estratégia de marketing, perguntamos **“O marketing da empresa em Portugal atualmente ressalta que tipo de pontos positivos dos produtos?”**. A intenção também era identificar alguma possível contradição no discurso do interveniente.

A questão número 6 **“Responsabilidade social e responsabilidade ambiental já são apostas importantes da indústria automóvel. Acredita que estes aspetos contribuem ou podem, num futuro próximo, contribuir efetivamente para a competitividade das empresas?”** pretendia confirmar se de fato a estratégia da fábrica convergia com as tendências atuais da indústria e se se indicava que poderíamos estar diante de novos indicadores a ser considerados em breve para a operacionalização do conceito de competitividade.

Considerando que, diferentemente dos outros dois intervenientes, a ACAP não é uma fábrica, mas uma associação de representação do setor em Portugal, as questões 3 e 5 foram substituídas por **“Se a ACAP fosse convocada para participar no processo de formulação de políticas públicas para o desenvolvimento da competitividade no setor, quais seriam os seus principais contributos?”** e **“Qual acha ser a característica marcante da indústria automóvel em Portugal? De que maneira o Governo poderia fomentar esta característica?”**, respetivamente.

Relativamente à primeira questão, e tendo em consideração que havia da nossa parte uma suspeita de atividade lobista, que acabou por se confirmar, o objetivo era identificar de forma direta as fragilidades da indústria através do ponto de vista da ACAP e perceber a origem atual das pressões exercidas sobre o poder público neste âmbito.

Para a segunda questão, reservou-se o interesse de reconhecer a mais-valia da indústria em Portugal, verificar se estava a ser favorecida ou prejudicada pela conjuntura e o que se poderia fazer, ainda no quadro das políticas públicas, para que essa mais-valia não se dissipasse ao longo do tempo.

Para compreender o correto posicionamento da ACAP no mercado e evidenciar o tipo de atividades desempenhadas para o favorecimento do setor, acrescentámos mais uma última questão: **“Gostaria, por último, de saber um pouco mais sobre a ACAP e sobre o vosso trabalho de representação do setor automóvel”**. Havia, da nossa parte, a ideia de que se tratava também de atividade lobista, de suma importância para este estudo e que acabou por se confirmar.

Como já falámos aqui, a indústria da União Europeia foi muito afetada pela recente crise económica, o que acabou por exhibir alguns dos seus problemas estruturais. Ainda assim, a indústria de transformação continua a ser significativamente importante no que diz respeito à competitividade da União Europeia. A fabricação é um motor fundamental de inovação e de produtividade, além de crucial para a demanda económica. Ademais, a indústria contribui de forma indispensável na resolução de problemas sociais que a Europa e o mundo enfrentam (Comissão Europeia, 2010).

Decidimos, então, dar voz aos atores nacionais mais representativos no que concerne as fases da indústria automóvel em Portugal. São eles, numa perspetiva Weberiana, que diariamente estão implicados no desenvolvimento da competitividade no setor, isto é, as suas ações individuais importam no resultado final da competitividade da empresa e do setor.

Assim, e considerando que para o presente estudo é importante verificar, a partir da interpretação do discurso desses atores, o tipo de políticas públicas que melhor estaria ao serviço da competitividade neste ramo de atividade e a influência do custo do trabalho na competitividade da indústria, entrevistámos a ACAP – Associação Automóvel de Portugal –, a *Renault* Cacia e a Autoeuropa para tentar descortinar os nossos objetos de análise. Ao longo deste capítulo vamos, então, apresentar os resultados dessas entrevistas e a nossa contribuição para um entendimento geral das necessidades da indústria automóvel em Portugal.

Novos desafios também no que diz respeito às mudanças climáticas e a responsabilidade ambiental fomentam o desenvolvimento de novos processos de produção mais económicos e sócioambientalmente mais sustentáveis. Assim, a

adaptação face aos novos desafios é fundamental para a competitividade da indústria transformadora europeia e para atingir os objetivos de crescimento e emprego globais da Região (Comissão Europeia, 2010). Podemos, então, sugerir que as políticas públicas industriais têm um impacto expressivo nestes aspetos e devem fomentar o investimento continuado para a adaptação aos novos desafios e apoiar a indústria europeia competitiva em seu contexto global.

Quando perguntamos se as responsabilidades social e ambiental contribuem ou podem, num futuro próximo, contribuir efetivamente para a competitividade das empresas, os três intervenientes, quase que de forma consertada, responderam já ser estas responsabilidades fundamentais para a competitividade da indústria. Para eles, são de tal maneira fundamentais que já fazem parte dos investimentos e da política interna das empresas, de forma a diminuir os custos para as sociedades e para o planeta.

A partir do raio-X económico de Portugal feito pelo *World Economic Forum*, conseguimos verificar os pontos fortes e fracos no que concerne os Catalisadores de Eficiência. Assim, a análise aponta para continuação da queda do país no ranking mundial, passando do 49º lugar no relatório 2012-2013 para o 51º no relatório 2013-2014. Esta queda está associada a um ambiente macroeconómico instável (124º), relativa perda de confiança nos políticos (77º) e na eficiência do governo (116º) e, sobretudo, no aumento das dificuldades de acesso ao financiamento, seja através do mercado de capitais (108º) ou de empréstimos (121º). A eficiência do mercado de trabalho (126º) ainda não colheu os frutos das últimas reformas implementadas para a sua maior flexibilização. No que diz respeito à educação, Portugal tem uma boa classificação para o nível de escolaridade superior universitária (26º), no entanto, a qualidade da educação (58º) não corresponde às necessidades produtivas do país (WEF, 2013). Para a inovação, há um alerta claro para que o país potencialize os seus investimentos em ciência, tecnologia e técnicas avançadas de gestão para que a economia portuguesa possa explorar atividades de maior valor agregado. Assim, *“aumentar a produtividade pode também passar por produzir e comercializar produtos*

de maior valor acrescentado, o que implicaria uma alteração do perfil de especialização do país” (Santos, 2001: 217).

No que diz respeito às técnicas avançadas de gestão, a Reforma Administrativa em Portugal não foi capaz de atenuar um dos principais problemas internos do país também apontado no relatório do WEF e nas considerações da ACAP, a ineficiência da burocracia. “Agencies were created, autonomy was granted, specialization was increased, and single policy capacity was developed. However, these reforms resulted in dysfunctional levels of autonomy, centrifugal organizations, a suboptimal focus on agency outputs rather than on policy outcomes, considerable transaction costs between the components of the policy cycle and between agencies, and disconnected policy capacity which was too specialized and lacked critical mass” (Bouckaert, Peters and Verhoest, 2010: 10-1).

No entanto, as disfunções do modelo de gestão também estão ligadas a outra dificuldade evidenciada pelo relatório. A perda de capacidade política ou a pouca eficiência do governo é resultado da falta de confiança nos políticos. Por isso, ao analisar os países da OCDE, seria de esperar a evolução genérica de mais especialização seguida por mais coordenação. Especialização apresentar-se como uma solução para determinados problemas, mas é gerador de novos problemas para os quais os mecanismos novos e renovados de coordenação deveriam fornecer soluções. A questão crucial é que os problemas subjacentes e resultantes estão relacionados a uma perda da capacidade política dos governos (Bouckaert, Peters and Verhoest, 2010).

Para verificar se as limitações competitivas de Portugal apresentadas pelo relatório do WEF refletem as opiniões da Autoeuropa, Renault Cacia e ACAP, vamos analisar as tabelas a seguir.

Tabela 9. Quais os vetores, dos 12 pilares da competitividade segundo o *World Economic Forum*, que a fábrica/indústria privilegia para o fomento da competitividade?

nomes selecionados		Quais os vetores, dos 12 pilares da competitividade segundo o World Economic Forum, que acredita ser privilegiado pelo setor?											
		Instituições	Infraestruturas	Ambiente macroeconómico	Saúde e educação primária	Ensino superior e formação	Bens de eficiência do mercado	Eficiência do mercado de trabalho	Desenvolvimento do mercado financeiro	Prontidão tecnológica	Dimensão do mercado	Sofisticação dos mercados	Inovação
Autoeuropa	montadora		1			1							
Renault Cacia	componentes					1						1	
ACAP	Representação do setor											1	1
TOTAL		0	1	0	0	2	0	0	0	0	0	2	1

Fonte: Elaboração própria.

Tabela 10. Quais os fatores que considera alavancar ou obstaculizar a competitividade no conexto português e face à escala global dos mercados?

nomes selecionados			Quais os fatores considera alavancar ou obstaculizar a competitividade no contexto português e face à escala global dos mercados?											
			Instituições	Infraestruturas	Ambiente macroeconómico	Saúde e educação primária	Ensino superior e formação	Bens de eficiência do mercado	Eficiência do mercado de trabalho	Desenvolvimento do mercado financeiro	Prontidão tecnológica	Dimensão do mercado	Sofisticação dos mercados	Inovação
Autoeuropa	montadora	Alavanca				1								
		Obstaculiza		1			1							
Renault Cacia	componentes	Alavanca				1		1						
		Obstaculiza		1			1							
ACAP	Representação do setor	Alavanca	1			1								
		Obstaculiza					2*	1						
TOTAL		Alavanca	1	0	0	3	0	1	0	0	0	0		
		Obstaculiza	0	0	2	0	0	4	1	0	0	0	0	

* Cita dois aspectos negativos relacionados com este vetor.

Fonte: Elaboração própria.

De acordo com a Tabela 9, quando perguntados sobre quais os vetores que acreditam ser privilegiados pela indústria, a Autoeuropa respondeu acreditar ser a educação superior e formação e a infraestrutura os principais pilares valorizados. A *Renault Cacia* acredita ser a sofisticação dos mercados e a educação superior e formação os mais relevantes pilares. No caso da ACAP, a resposta foi a inovação e também a sofisticação dos mercados.

Obviamente que precisamos considerar a realidade de cada instituição para interpretar essas respostas. A Autoeuropa está instalada no complexo de Setúbal e foram as promessas de revitalização da região e a proximidade com o porto que acabou por favorecer a escolha pela região. Além disso, por considerar a educação superior e formação imprescindíveis que a Autoeuropa, juntamente com a Siemens e a Boch, fundou a ATEC. Para a *Renault Cacia*, por ser uma indústria de componentes, está preocupada com um processo produto sofisticado que garanta a qualidade do produto e que, por sua vez, também é suplantado por uma mão-de-obra qualificada. A ACAP, por representar o setor, está comprometida com as suas atuais tendências, nacionais e internacionais. No campo nacional, a qualidade é a característica mais importante segundo a Associação e internacionalmente, a necessidade de adaptação às novas necessidades exige que a indústria automóvel seja altamente inovador.

Na Tabela 10, podemos verificar o que, na opinião dos entrevistados, de fato afeta positiva ou negativamente as suas atividades no contexto português e face à escala global dos mercados. Para a Autoeuropa, a qualidade da força de trabalho já é o principal fator positivo para o negócio da empresa em Portugal. O ambiente macroeconómico, evidenciado pelo WEF e resultante da grande crise económica e financeira vivida pela Europa e especialmente sentida em Portugal, e a alta carga fiscal portuguesa são os problemas mais relevantes. No caso da *Renault Cacia*, a empresa fez questão de ressaltar a importância positiva dos seguintes fatores: baixo custo do trabalho; projetos públicos de fomento à investigação; qualidade da força de trabalho e a localização geográfica. Os custos de contexto e, mais uma vez, o ambiente macroeconómico são lembrados pela *Renault Cacia* como obstaculizadores da competitividade. A ACAP considera a mão-de-obra qualificada, a estabilidade

institucional e a localização geográfica como aspetos que alavancam a competitividade no país. Como fatores negativos indicou a rigidez do mercado de trabalho, os custos de contexto e a carga fiscal.

De uma maneira geral, podemos concluir que a qualidade da força de trabalho é de fato um aspeto bastante positivo para a competitividade em Portugal segundo os nossos entrevistados. Para a *Renault Cacia*, podemos verificar também que o fato de ser beneficiária de programas de fomento à investigação e desenvolvimento, num total de 15.520 milhões de euros, é uma questão valorizada pela empresa. Nos aspetos negativos, também podemos concluir que há efetivamente um vilão para a competitividade no país. Os custos de contexto – como eletricidade, transportes e portagens – e a alta carga fiscal são claramente os aspetos reforçados pelos intervenientes como importantes barreiras da competitividade em Portugal. Momentaneamente, o ambiente macroeconómico também foi lembrado pelas duas empresas. A ACAP, como representante patronal e responsável pelas reivindicações do setor, também reforçou que a rigidez do mercado de trabalho, nomeadamente a pouca facilidade para despedimentos, é um fator pouco dinamizador da economia.

Na questão 4, específica sobre os custos da empresa, a Autoeuropa não quis responder. Como a não-resposta também é uma resposta, podemos interpretar, com a ajuda da ACAP, que a estrutura de custos das empresas no setor automóvel é considerada uma questão confidencial. Já a *Renault Cacia* respondeu que, sendo uma empresa de fabricação de componentes, os maiores gastos são com as matérias-primas e o custo do trabalho.

No que concerne a produtividade e o custo do trabalho, há diversas variáveis e setores da economia que devem ser considerados para uma formulação adequada de políticas públicas. Por exemplo, empresas do mesmo ramo de atividade, localização e que produzem produtos semelhantes podem apresentar diferenças abissais nos níveis de produtividade. No final da década de 1980, a indústria automóvel internacional variava a sua produtividade horária entre as 13,2 e as 78,7 horas de trabalho por automóvel produzido (Womack et al, 1990).

Em geral, “cerca de 6% do valor médio (preço de mercado) ou 16% do custo médio de um automóvel refere-se aos salários. Esta informação indica que a parcela do custo de produção gasta com os salários nas montadoras é relativamente pequena em relação às demais” (Schmitz et al, 1987: 68). No caso das fábricas de componentes, como é caso da *Renault Cacia*, a realidade não é a mesma. Boa parte dos custos são imputados ao gasto com pessoal. No entanto, a questão da flexibilização do mercado de trabalho ou a sua eficiência não foi citada pela representante da fábrica em nenhuma das questões durante toda a entrevista. Para este tipo de fábrica, fico claro que os custos de contexto com os maiores problemas enfrentados para a manutenção da competitividade no contexto nacional.

No caso da indústria automóvel, no que diz respeito à eficiência do mercado de trabalho, a introdução de novos equipamentos pode adquirir um significado ambíguo. Por um lado, melhora a qualidade, o processo produtivo e a adoção de novas tecnologias. Por outro, padroniza e aumenta a intensidade do trabalho direto no processo produtivo de modo a racionalizar os custos e as condições de trabalho (Schmitz et al, 1987).

Como já foi aqui discutido, a produtividade do trabalho influencia a competitividade da empresa, mas não é o seu fator exclusivo. No entanto, em muitos casos, a localização da empresa é ponderada através da disponibilidade da mão-de-obra, do custo do trabalho e das suas competências (Costa, 2008). Cabe aos legisladores de políticas públicas, em caso de não adequação dessas exigências, alterar as tendências para a fixação das empresas, ou através da *Treasure* –por exemplo, conceder isenções fiscais para condicionar a atração do recurso – ou através da *Organization* – pela provisão direta que pode, a longo prazo, alterar o ambiente interno.

Além disso, o nível e o crescimento da produtividade tem a ver com a qualificação do capital humano, a adoção de novas tecnologias, a gestão e a exposição internacional da organização. No caso de Portugal, a baixa produtividade horária é equilibrada pela intensa utilização do trabalho, com prejuízo da primeira (Santos, 2001). Assim, considerando a definição de PIB *per capita*, a OCDE acredita que o aumento de apenas um ano na média de escolaridade de um determinado país condiciona de forma

positiva o crescimento do PIB *per capita*. Esse aumento varia entre 4% e 7% por pessoa em idade ativa.

Outro aspeto bastante relevante para a indústria automóvel é a “tendência generalizada para o aumento das exigências de escolaridade, como consequência da maior sofisticação na produção e na administração” (Schmitz et al, 1987: 119).

O cada vez maior uso de novas tecnologias, de antemão, obriga que a força de trabalho tenha níveis de escolaridades mais elevados, o que favorece não só a utilização da tecnologia, como também a transmissão do conhecimento. “Adicionalmente, para além de transmitir informação, níveis elevados de qualificação aumentam também as possibilidades de criar novo conhecimento, ou seja, de adaptar tecnologias a novas aplicações, desenvolver novos produtos e processos, e até gerar novas tecnologias.” (Santos, 2001: 208). A produção e a disseminação deste conhecimento é um problema para as empresas associado ao próprio desenvolvimento interno das competências nacionais (Santos, 2001).

No que concerne a realidade portuguesa neste quesito, o nível de escolaridade correspondente à educação secundária elevada e educação superior abarca 43,8%²³ da população ativa nacional. Quando comparamos com a realidade europeia, 64%²⁴ da população ativa tem este mesmo nível de escolaridade e se analisarmos, também, concorrentes diretos na indústria automóvel, como a Polónia, concluímos que este tem uma performance melhor do que Portugal.

No entanto, se centrarmos-nos na crítica do WEF em relação à qualidade da educação, Portugal, ainda que possua um modesto 58º lugar e esteja pouco atrás da Eslovénia (55º)²⁵, é consideravelmente melhor do que os seus outros concorrentes diretos neste quesito da indústria automóvel, como a Polónia (87º) e a República Checa (67º). Assim, percebemos o porquê de todos os nossos entrevistados considerarem este aspeto favorável ao país e discordarem da análise do WEF com relação à qualidade da

²³ Fonte: PORDATA, dados de 2013. Ver

<http://www.pordata.pt/ChartsPopup.aspx?Micro=1008&ChartsPopupViewModelId=3&IsDeflatorActivated=False&LanguageId=1&MicroVariableId=0&ID=&DatabaseModelId=1>

²⁴ Idem.

²⁵ A Renault Setúbal fechou e transferiu as suas atividades para a Eslovénia em 1998.

educação. A sugestão que chegou mais próprio desta análise foi feita pela ACAP, que considerou ser imprescindível que o Governo português direcione o ensino superior para a formação técnica, de modo a suprir as necessidades da indústria, por um lado, e garantir uma maior absorção da mão-de-obra pelo mercado, por outro lado.

Tendo em consideração que um dos papéis desempenhados pela ACAP é o de lobista, reconhecido inclusive pela própria instituição, perguntamos se fosse convocada para participar no processo de formulação de políticas públicas para o desenvolvimento da competitividade na indústria automóvel no país, quais seriam os seus principais contributos. A ACAP foi pontual e determinou que atuaria na diminuição da carga fiscal e dos custos de contexto, que impedem o investimento estrangeiro e neutralizam algumas vantagens competitivas do país, como o baixo custo do trabalho por exemplo.

Por último e não menos importante para a Associação, considerou que poderiam contribuir para a flexibilização do mercado de trabalho, mas que o Governo já tem dado passos importantes nesta direção, como também apontou o WEF. “A flexibilidade no mercado de trabalho gera também flexibilidade na mobilidade das pessoas dentro do país. Por exemplo, nos EUA é frequente uma pessoa da Califórnia arranjar um emprego em Nova Iorque e mudar-se para lá. Aqui não, é comum uma pessoa de Lisboa arranjar um emprego em Lisboa e passar a vida inteira em Lisboa. O mercado imobiliário também não é flexível e, portanto, há um problema geral de flexibilidade dos mercados. Isso é mau para as empresas, para a indústria e para a competitividade.” (António Cavaco, Diretor técnico da ACAP).

Em relação às responsabilidades social e ambiental, questionadas na pergunta 6 do Guião da Entrevista, confirmou-se que, de fato, a análise do discurso aponta para uma convergência da estratégia da fábrica com as tendências atuais do sector. Seja no caso da *Renault Cacia*, com o programa ECO² e os *concept cars*, seja no caso da Autoeuropa, com o programa Think Blue *Factory*, a aposta nacional é representativa no concerne às novas preocupações sócioambientais. Além disso, os entrevistados foram unânimes em considerar que as responsabilidades social e ambiental já configuram um importante contributo para a competitividade das fábricas.

Por fim, será que a Volkswagen e a *Renault* voltariam a fazer o mesmo investimento em Portugal em 2014? A resposta de fato, nós não sabemos mas, através da análise do discurso empregue no âmbito da questão 3 e da trajetória de implementação dos dois projetos, podemos concluir que a Autoeuropa já chegou a Portugal num momento em que os investimentos comunitários e a própria globalização dos mercados, em geral, e da indústria automóvel no país, em particular, tornavam um país geograficamente estratégico mais atrativo ao investimento estrangeiro. Além disso, a Autoeuropa ajudou a criar parte das próprias condições necessárias para o desenvolvimento do negócio, como a criação da ATEC, por exemplo. O projeto *Renault*, símbolo da fase de liberalização do mercado automóvel, foi estimulado pela pretensão do país em aderir à CEE e em viabilizar uma indústria horizontal de componentes. Hoje, a sua vocação para a exportação e os menores custos logísticos dos componentes quando comparados com os dos veículos montados mantêm a competitividade da empresa no país. No entanto, a *Renault* já considera outros mercados mais atrativos, como é o caso da China por exemplo.

Conclusões, Limites e Pistas de Investigação

Após ter levado a cabo uma intensa reflexão acerca da competitividade da indústria automóvel portuguesa, considerando as suas condicionantes, intervenientes e organizações, a pergunta de partida *Qual categoria de políticas públicas pode ser adotada para alavancar a competitividade da indústria automóvel em Portugal?* norteou as nossas escolhas teóricas e metodológicas. Neste momento, podemos, enfim, tentar respondê-la indicando que são as intervenções ao nível fiscal e de financiamento, incluídas na categoria *Treasure*, as mais adequadas para promover e estimular a competitividade da indústria automóvel em Portugal.

De uma maneira geral, este estudo tentou perceber qual categoria de políticas públicas, enquanto instrumento governamental, deve ser adotada para favorecer a competitividade da indústria automóvel em Portugal e, sob a perspetiva dos principais intervenientes da indústria no país, compreender a influência que tem o custo do trabalho na sustentabilidade do negócio.

Assim, para atingir os nossos objetivos, a lógica de análise utilizada considerou desde os modelos de Gestão Pública até as características específicas da indústria automóvel em Portugal. Conceitualizámos as teorias e modelos de Gestão Pública para mostrar de que modo as escolhas das técnicas de gestão influenciam diretamente na construção de um ambiente nacional mais ou menos competitivo. O *New Public Management* funcionou, para o presente trabalho, como o condutor da trajetória de análise, visto que foi o modelo gestor incorporado pelo Governo português na Reforma da Administração Pública em Portugal. Em seguida, apresentámos as definições mais consensuais de Políticas Públicas, lançámos mão das categorias de Hood e, sob a ótica do NPM, revisámos as principais políticas públicas adotadas pelos governos portugueses para desenvolver a indústria automóvel no país. Dedicámos capítulos densos aos principais conceitos que ajudam a descortinar os nossos objetos de estudo, a competitividade e o custo do trabalho. A indústria automóvel foi caracterizada e das suas fases em Portugal revelámos os nossos entrevistados.

Através do resumo analítico do relatório 2013-2014²⁶ do *World Economic Forum* para Portugal e das posições ocupadas pelo país no ranking dos doze pilares da competitividade, certificámos os pontos positivos e negativos da economia nacional. No entanto, o objetivo era verificar se a interpretação do relatório corroborava, de alguma maneira, com as percepções dos atores sociais da indústria automóvel na realidade do negócio desenvolvido em Portugal, sobretudo no que diz respeito ao custo do trabalho e às dificuldades relacionadas com a eficiência do mercado, que poderiam ser mais facilmente solucionadas pela atuação do Governo através de políticas públicas.

As conclusões do presente trabalho serão apresentadas ao longo deste capítulo. No entanto, é importante reforçar que as nossas conclusões não podem ser generalizadas para o comportamento da economia portuguesa como um todo, mas especificamente para a indústria automóvel. Ainda assim, como apenas houve oportunidade de entrevistar três dos seus intervenientes, mesmo que sejam os mais relevantes, deve-se ter atenção para o tipo de tendência que pode ser ou não generalizada.

Uma das nossas primeiras conclusões vai ao encontro da perspetiva de que o desenvolvimento económico, e a própria competitividade, deve ser encarado como um processo contínuo de fomentar não só a estabilidade económica, mas também a interdependência de uma série de outros fatores – como a inovação, os bens de eficiência do mercado, as técnicas avançadas de gestão. A política económica é uma política pública que deve assumir um paradigma de atuação inclusivo. “Assim, as economias mais competitivas do mundo serão aquelas que conseguiram concentrar esforços de modo a definir e implementar as várias políticas de uma forma integrada, ou seja, aquelas que reconhecem a importância de um conjunto vasto de fatores, as suas interações e a necessidade de enfrentar as fraquezas que os mesmos revelem de uma forma proativa” (Costa, 2008: 10).

²⁶ No passado dia 03 de Setembro, o *World Economic Forum* lançou o Relatório Global de Competitividade 2014-2015. Portugal, diferentemente do que tem sido tendência, subiu quinze posições no ranking, ocupando agora a trigésima sexta posição. Apesar de não ser objeto de análise deste estudo, verificámos que, de maneira geral, o relatório 2014-2015 reforça as nossas orientações para melhorar o desempenho competitivo do país.

Descobrimos, afinal, que apesar da discussão mediática em torno da TSU e das implicações do custo do trabalho para a competitividade da economia portuguesa, este assunto sequer foi mencionado pela Autoeuropa e pela *Renault* Cacia. O mais próximo que se chegou a alguma crítica relacionada ao trabalho foi quanto a sua flexibilização. A ACAP defendeu que a rigidez do mercado de trabalho é um obstáculo para a economia, mas ressaltou que o problema é comum a outros setores e que, no caso do trabalho, o Governo já vem adotando medidas positivas – recentemente, o Governo sancionou a Lei 27/2014, que admite novas regras para o despedimento. O mesmo também foi evidenciado pelo relatório 2013-2014 do WEF.

Neste sentido, por mais que se diminua o custo com o trabalho em Portugal para se garantir uma maior competitividade, haverá sempre países com um custo unitário ainda menor, como foi aqui apresentado. E, portanto, nunca será este, ou apenas este, o caminho a se percorrer para tornar o país mais competitivo.

Pelo contrário, houve elogios importantes dos três entrevistados a qualidade da força de trabalho portuguesa e reforçaram ainda que a qualidade do trabalho é um fator bastante positivo para a competitividade nacional. A ACAP sugeriu apenas que o ensino superior fosse também direcionado para a qualificação técnica, o que garantiria uma essencial mais-valia à indústria portuguesa. Foi este o único ponto de divergência entre a análise do relatório 2013-2014 do WEF e o discurso dos entrevistados. No entanto, verificámos que, como estamos a falar da indústria automóvel, é este o ponto de partida da comparação feita pelos atores sociais, enquanto que o relatório abrange a generalidade da economia portuguesa. No caso da indústria automóvel, o mercado de trabalho português compete mais diretamente com a Polónia e a República Checa, dois países que estão em posições desfavorecidas quando comparadas com Portugal no que diz respeito à qualidade da educação superior, 87º e 67º lugar respetivamente, contra o 58º lugar português.

Os aspetos consensuais foram claros. Um ambiente macroeconómico pouco dinâmico; as restrições ao financiamento da economia, seja através do mercado de capitais ou de empréstimos; a densa e burocrática carga fiscal e, sobretudo, os elevados custos de contexto (eletricidade, transportes) são obstáculos preocupantes ao desenvolvimento

da economia e da indústria automóvel. Os seus principais desafios em Portugal estão relacionados com os bens de eficiência do mercado.

Em suma, podemos dizer que a qualidade da mão-de-obra foi uma positiva surpresa no resultado do estudo e que determinou menos relevância ao custo do trabalho. Assim, e de acordo com o nosso objetivo, verificámos que a eficiência do mercado de trabalho, e o custo do trabalho, não representa a maior vulnerabilidade para a competitividade da indústria, segundo os nossos entrevistados. Concluiu-se também que, para além do ambiente macroeconómico pouco dinâmico, os custos de contexto, a carga fiscal e o acesso ao financiamento são, para os nossos entrevistados e, arriscamos dizer que também para a indústria automóvel em Portugal, os verdadeiros entraves para o desenvolvimento do negócio e da competitividade. Portanto, de acordo com o nosso contributo e respondendo a pergunta de partida, as políticas públicas futuramente formuladas para a indústria automóvel portuguesa devem, então, lançar mão da categoria *Treasure*, que utiliza os subsídios e empréstimos; as taxas de utilização; os impostos e incentivos fiscais e a criação de grupos de interesse e financiamento como instrumentos para atuar na melhoria dos bens de eficiência do mercado, que impedem o investimento estrangeiro e neutralizam algumas das vantagens competitivas do país.

Em certo sentido, as discussões sobre a competitividade de uma região ou de um país fazem parte do antigo debate sobre as condições de sobrevivência e prosperidade de determinadas comunidades, com dimensões regionais ou nacionais. No entanto, sob diferentes condições históricas, países ou regiões podem facilmente fazer escolhas na política económica que não favorecem a competitividade. No caso da União Europeia, a integração económica é pautada na livre circulação de pessoas, bens e capital, criando uma nova dinâmica competitiva de carácter regional. Uma nova faceta nas relações comerciais face à globalização dos mercados (Confraria, 2005).

Também no caso da União Europeia, a Administração Pública de um Estado-membro tem desafios acrescidos devido ao fato de estar em concorrência com as de outros Estados-membros. Por exemplo, a implementação de políticas públicas que atualmente são comunitárias, a partir do Tratado de Lisboa, algumas dessas políticas

estão a caminho da renacionalização, como é o caso das políticas de investigação científica.

No que diz respeito aos investimentos em investigação e desenvolvimento na indústria automóvel, podemos concluir que o Governo português já deu pequenos passos nesta direção, mas ainda destina poucos montantes para o desenvolvimento da inovação no país. A *Renault Cacia*, por exemplo, é beneficiária de vários programas governamentais que favorecem o investimento nesta área. O QREN (Quadro de Referência Estratégico Nacional), por meio do sistema de incentivos que apoia a modernização do tecido empresarial, é uma importante política de incentivo à I&D. No entanto, Portugal ainda não é capaz de explorar atividades que geram produtos de maior valor acrescentado (Magrinho, 2007).

De forma genérica, a indústria automóvel global está condicionada à recuperação económica, às novas tecnologias, à responsabilidade ambiental – que passa pela produção de veículos elétricos e outras energias alternativas –, às restrições espaciais das zonas urbanas e ao direcionamento internacional para os mercados asiáticos (Martinuzzi et al, 2011). Atualmente, os consumidores são bem mais exigentes e essas exigências vão desde as preocupações com o posicionamento social e ambiental das empresas às novas demandas digitais e de conectividade que os veículos possam oferecer. “Em resumo, pode-se afirmar que as principais tendências na indústria automóvel será de cerca de excesso de capacidade, aumentando as necessidades do cliente, mais resistente a legislação ambiental e rápido desenvolvimento tecnológico” (Martinuzzi et al, 2011).

Assim, para fazer face às novas tendências, podemos concluir que a competitividade não deve estar pautada apenas no recuo do custo do trabalho mas, sobretudo, na adoção de novas tecnologias e investimentos em I&D.

Para capturar o crescimento futuro e lucrar com esses desafios, os fornecedores de equipamento de origem (OEM) não podem simplesmente utilizar a sua “caixa de ferramentas” tradicional. Eles precisam rever e ajustar as suas prioridades estratégicas,

implementar os investimentos e recursos apropriados e desenvolver novas habilidades para executar esses objetivos estratégicos.

Diante da nova conjuntura competitiva, a indústria automóvel portuguesa, daquilo que pudemos apurar, vai ao encontro das novas tendências do mercado, apesar do instável ambiente macroeconómico resultante da crise financeira mundial. A indústria valoriza a qualidade – apontada pela ACAP como a principal característica do setor automóvel em Portugal; busca, com recurso aos programas do Governo e às remessas da empresa-mãe, a inovação; promove a cooperação e estimula e valoriza a qualidade da força de trabalho.

Neste sentido, as políticas públicas para a indústria devem considerar como objetivos: “Desenvolvimento Tecnológico e Otimização de Práticas de Gestão, Desenvolvimento de Competências e Valorização de Recursos Humanos, Investimento Direto Estrangeiro, Medidas de Natureza Vertical de Apoio ao Investimento e Outras Medidas de Política Industrial” (Santos, 2001).

A dinamização e o crescimento da indústria automóvel passam pela melhoria da logística – apontada como responsável pelo encarecimento das matérias-primas devido ao posicionamento geográfico do país –, pela captação de novos investimentos estrangeiros para a instalação de mais fábricas de grande porte – a fim de garantir um impacto positivo no setor de componentes –, por promover a inovação – para que no futuro as empresas sejam capazes de incorporar e desenvolver novas tecnologias –, e pela qualificação dos recursos humanos, fundamental para que os outros investimentos tenham um substrato sólido de desenvolvimento (Santos, 2001).

Assim, e de um modo geral, verificámos que é “indispensável que as políticas governamentais mais fortemente condicionantes da competitividade sejam objeto de concertação na sua filosofia e objetivos específicos com o mundo empresarial, desenvolvendo gradualmente sinergias positivas. Neste campo têm especial relevância as políticas económico-financeiras em geral, a educativa, a de emprego e formação profissional, a de ciência e tecnologia e a de integração europeia” (Santos, 2002: 13).

É também dever do investigador evidenciar as limitações do seu trabalho. Seja por fatores externos seja pelas escolhas pessoais de quem investiga, há sempre alguns aspetos menos conseguidos quando ultrapassámos as barreiras de um trabalho bem-sucedido.

Durante a elaboração deste estudo, sobretudo no que concerne à obtenção e análise dos resultados, encontrámos dificuldades em ter acesso à estrutura de custo das empresas da indústria automóvel. Atribuindo confidencialidade aos dados, as empresas acabam por impor algumas barreiras aos benefícios que a própria análise quantitativa poderia acrescentar a este estudo que, em última instância, se pretende facilitador para o entendimento das limitações existentes à competitividade da indústria.

Além disso, compreendemos que, apesar da Autoeuropa e da *Renault Cacia* serem das fábricas mais representativas, seja no que diz respeito à montagem ou ao fabrico de componentes, respetivamente, não significa que as conclusões e as orientações deste estudo possam corresponder à realidade das empresas homólogas.

Como aconteceu no relatório 2013-2014, que o WEF acrescentou novos indicadores na composição do sétimo pilar da competitividade, estudos futuros podem averiguar a pertinência da inclusão da Responsabilidade social e ambiental como novas variáveis para a operacionalização do conceito de competitividade. Neste trabalho, os nossos entrevistados deixaram-nos pistas de que essas variáveis já são fundamentais para a competitividade das empresas, no entanto, este assunto não foi desenvolvido por não fazer parte do *core* principal de análise da presente dissertação. Desenvolver o mesmo estudo aqui apresentado para a globalidade da indústria automóvel em Portugal também poderia ser de interesse estratégico para o país e motivador para futuras investigações.

Referências bibliográficas

1. Livros, Capítulos de livro, Manuais, Edições de instituições

- AUTOEUROPA (2013). *Relatório de Sustentabilidade 2012*. Setúbal: Autoeuropa.
- BILHIM, João Abreu de Faria (2008). *Ciência da Administração*. Lisboa: Universidade Aberta, 2ª edição.
- BILHIM, João Abreu de Faria (1999). *Metodologias e Técnicas de Avaliação. Avaliação na Administração Pública*. Lisboa: INA.
- BILHIM, João Abreu de Faria (1998). *Teoria Organizacional*. Lisboa: ISCSP, Universidade Técnica de Lisboa.
- BONGARDT, Annette e Varum, Celeste A. (2007). *On competitiveness factors in Competitiveness Factors A Portuguese Perspective*. Instituto Nacional de Administração, INA, 149-156.
- BOUCKAERT, Geert; Peters, B. Guy and Verhoest, Koen (2010). *The Coordination of Public Sector Organizations: Shifting Patterns of Public Management*. Palgrave Macmillan, 326 pp.
- BOURDIEU, Pierre (1989). *Introdução a uma sociologia reflexiva* in O poder simbólico. Lisboa: Difel.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos (2011). *Cinco modelos de capitalismo. Textos para Discussão da Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getulio Vargas*. Rio de Janeiro: FGV.
- CARDIM, Maria Engrácia (2006). *Implementação de Políticas Públicas: Do Discurso às Práticas* [Tese de Doutoramento em Ciências Sociais na especialidade Administração Pública]. Lisboa: ISCSP, Universidade Técnica de Lisboa.
- CARMO, Hermano e Ferreira, Manuela (2008). *Metodologia da Investigação: Guia para a Auto-aprendizagem*. Lisboa: Universidade Aberta.
- CARVALHO, Elisabete dos Reis (2008). *Reforma Administrativa sob o mote do New Public Management: os casos de Portugal, Espanha e Irlanda*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Universidade Técnica de Lisboa.
- CARVALHO, Elisabete dos Reis (2007). *Políticas de Reforma Administrativa em Portugal*. Lisboa: ISCSP, Universidade Técnica de Lisboa.

- CARVALHO, Elisabete dos Reis (2001). *Reengenharia na Administração Pública. A Procura de Novos Modelos de Gestão*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Universidade Técnica de Lisboa.
- CHORINCAS, Joana (2002). *O cluster automóvel em Portugal*. Lisboa: Ministério do Planeamento, Departamento de Prospectiva e Planeamento.
- COMISSÃO EUROPEIA (2008). *EMU@10: successes and challenges after 10 years of Economic and Monetary Union*. European Commission, February.
- COMISSÃO EUROPEIA (2006). *CARS 21: A Competitive Automotive Regulatory System for the 21st century Final Report*. European Commission Enterprise and Industry Directorate-General: Bruxelas.
- CONFRARIA, João (2005). *Competitiveness and industrial policy in Portugal* in Competitiveness, Subsidiarity and Industrial Policy. Routledge: Industrial Economic Strategies for Europe S, 150-161.
- COSTA, Carla Guapo (2008). *Algumas reflexões sobre o conceito de competitividade: Análise comparada entre Portugal, Espanha e Irlanda*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Universidade Técnica de Lisboa.
- COSTA, Carla (2010). *Temas de Relações Económicas Internacionais*. Lisboa: ISCSP, Universidade Técnica de Lisboa.
- DAVID, Fátima e Abreu, Rute (2011) *Sistema de Segurança Social: a sua (in)sustentabilidade em Portugal*. Guarda: Instituto Politécnico da Guarda.
- DENTE, Bruno (1998). *La politique d'évaluation des politiques publiques* (Evaluation Policy for Public Policies) in Evaluation des politiques publiques. L'Harmattan: Paris, 147-155.
- DEVINE, Pat. et. al (1996). *Competitiveness, subsidiarity, and industrial policy*. Londres, Routledge.
- DIEESE (2006). *Sistema de informações para acompanhamento das negociações coletivas no Brasil. Encargos sociais no Brasil: conceito, magnitude e reflexos no emprego*. São Paulo: Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE).
- DURKHEIM, Émile (1999). *Da divisão do trabalho social*. São Paulo: Martins Fontes.
- DYE, Thomas R. (1972). *Understanding Public Policy*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, pp 305.

- FISCHER, Frank; Miller, Gerald J. e Sidney, Mara S. (eds) (2006). *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods*. CRC Press: Public Administration and Public Policy, 625 pp.
- GIDDENS, Anthony (1997). *Política, Sociologia e Teoria Social. Encontros com o pensamento social clássico e contemporâneo*. São Paulo: Editora UNESP.
- GOLDENBERG, Mirian (2004). *A arte de pesquisar. Como fazer pesquisa qualitativa em Ciências Sociais*. Rio de Janeiro: Editora record, 8ª edição.
- GREENHAUS, J.H.; Callanan, G.A. e Godshalk, V.M. (2000) *Career Management*. Fort Worth: Dryden Press, 3ª edição.
- GUIMARÃES, N. A. e Martin, S. (2011). *Descentralização, equidade e desenvolvimento: atores e instituições locais* in Competitividade e desenvolvimento: atores e instituições locais. Senac, 11-29.
- HART, J. (1992). *Rival Capitalists: International Competitiveness in the United States, Japan and Western Europe*. Ithaca: Cornell University Press.
- HARVEY, David (1989). *The condition of postmodernity*. Oxford: Brasil Blackwell.
- HOOD, Christopher (1986). *The Tools of Government*. Chatham House Publishers, 178 pp.
- HOWLETT, M.; Ramesh, M. e Perl, A. (2003). *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*. Oxford: Oxford University Press, 1ª edição.
- HOWLETT, M.; Ramesh, M. e Perl, A. (2009). *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*. Oxford: Oxford University Press, 3ª edição.
- INTELI (2005). *Diagnóstico da Indústria Automóvel em Portugal*. Moreira da Maia: INTELI.
- JENKINS, W. I. (1978) *Policy Analysis: A Political and Organizational Perspective*. Oxford: Martin Robertson.
- KOLIBA, Christopher; Meek, Jack W. e Zia, Asim (2010). *Governance Networks in Public Administration and Public Policy*. CRC Press : Public Administration and Public Policy, 389 pp.
- LOPEZ-CLAROS, A. (2006). *Executive Summary* in World Competitiveness Report. World Economic Forum.

- MAGRINHO, André (2007). *Innovation and Competitiveness: The Challenges for Portugal* in Competitiveness Factors A Portuguese Perspective. Instituto Nacional de Administração, INA, 29-34.
- MAJONE, G. (2008). *Agenda Setting* in Oxford Handbook of Public Policy. Oxford: Oxford University Press, pp. 228-250.
- MARSHALL, T.H. (1950). *Citizenship and social class*. Londres: Cambridge University Press.
- MARX, Karl (1988). *O capital. Coleção Os economistas*. São Paulo: Nova Cultural.
- MILLER, Hugh T. e Demir, Tansu (2006). *Policy Communities* in Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods. London: Taylor and Francis, pp. 137-149.
- MOREIRA, Adriano (2002). *Teoria das Relações Internacionais*. Lisboa: Almedina, 4ª Edição.
- MOREIRA, Carlos Diogo (2007). *Teorias e Práticas de Investigação*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, 1ª Edição.
- MORENO, Conceição (2005). *Inovação e Competitividade: Política e Desafios* in Competitividade, Inovação e Emprego. DGEEP/MTSS, Cadernos Sociedade e Trabalho, 5: 19-34.
- MOZZICAFREDDO, J.; Gomes, J. S. (org.) (2001). *Administração e Política: Perspectivas de Reforma da Administração Pública na Europa e nos Estados Unidos*. Oeiras: Celta Editora.
- OECD (1994). *Competition Policy in OECD Countries 1994 – 1995*. Paris: OECD.
- OECD (1996). *Industrial Competitiveness*. Paris: OECD.
- PASTORE, José (1994). *Encargos sociais no Brasil e no exterior*. Brasília-DF: SEBRAE.
- POLLITT, Christopher (2002). *Performance or Compliance? Performance Audit and Public Management in Five Countries*. Oxford: Oxford University Press.
- POLLITT, Christopher e Bouckaert, Geert (2011). *Public Management Reform: A Comparative Analysis - New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*. New York: Oxford University Press, 3ª edição.
- PORTER, Michael E. (1993). *A Vantagem Competitiva das Nações*. Rio de Janeiro: Campus.
- PORTER, Michael E. (1998). *Competitive advantage*. New York: The Free Press, 557 pp.

SOUSA, António Rebelo de (2010). *Gestão Financeira*. Lisboa: ISCSP, Universidade Técnica de Lisboa.

RENAULT CACIA (2013). *Relatório e Contas 2012*. Aveiro: Renault Cacia. *mimeo*.

RICARDO, David (1988). *On The Principles of Political Economy and Taxation. The Works and Correspondence of David Ricardo*. Cambridge: Cambridge University Press, vol. I.

RHODES, R. A. W. (1997). *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham: Open University Press, 229 pp.

SANTOS, J. Freitas e Ribeiro, J. Cadima (2005). *Dilemas Competitivos da Empresa Nacional: Algumas Reflexões* in Competitividade, Inovação e Emprego. DGEEP/MTSS, Cadernos Sociedade e Trabalho, n.º 5: 77-92.

SANTOS, Jorge (2007). *Produtividade, Competitividade e Quotas de Exportação*. Lisboa: Gabinete de Estratégia e Estudos do Ministério da Economia e da Inovação. GEE Papers, 5: 1-49.

SANTOS, Vítor (2005). *Competitividade, Capital Social e Inovação* in Competitividade, Inovação e Emprego. DGEEP/MTSS, Cadernos Sociedade e Trabalho, n.º 5: 219-234.

SANTOS, Vítor Manuel da Silva (2001). *Globalização, Políticas Públicas e Competitividade*. Oeiras: Celta Editora.

SCHMITZ, Hubert et al (1987). *Automação e trabalho na indústria automobilística*. Brasília: Universidade de Brasília, 293 pp.

TILLY, C. e Tilly, C. (1998). *Work under capitalism*. Oxford: Westview Press. (New Perspectives in Sociology).

VALENTE, Ana Cláudia (2005). *Conhecimento e Emprego: Desafios para Portugal* in Competitividade, Inovação e Emprego. DGEEP/MTSS, Cadernos Sociedade e Trabalho, n.º 5: 3-18.

Womack, J.P.; Jones, D.T. e Roos, D. (1990). *The machine that changed the world*. New York: Macmillan.

World Economic Forum (2013). *The Global Competitiveness Report 2013-2014*. Genebra: WEF.

World Economic Forum (2014). *The Global Competitiveness Report 2014-2015*. Genebra: WEF.

World Bank (1992). *World Development Report 1992: Development and the Environment*. New York: Oxford University Press.

2. Artigos de revista científica

ANDERSON, Charles W. (1971). *Comparative Policy Analysis: The Design of Measures*. *Comparative Politics*, 4(1): 117-131.

BOLDRIN, M., De Nardi, M. e Jones, L.E. (2005). *Fertility and Social Security*. NBER Working Paper, 11146: 1-45.

COWLING, K. and Sugden, R. (1993). *Industrial Strategy. A missing link in British Economic Policy*. *Oxford Review of Economic Policy*.

DUNLEAVY, P. e Hood, C. (1994). *From old Public Administrative to new public management*. *Public Money & Management*, 14 (3): 9-16.

EHRlich, I. e Kim, J. (2007). *Social Security and Demographic Trends: Theory and Evidence from the International Experience*. *Review of Economic Dynamics*, 10 (1): 55-77.

GARDÈRE, Jean-Danièle (2004). *Intelligence Économique: Les leçons de L'étranger*. *Problèmes Économiques*, 2864, Décembre, p.2.

KRUGMAN, Paul (1994). *Competitiveness: A Dangerous Obsession*. *Foreign Affairs*, 73 (2).

RIBEIRO, T. M. Félix (2006). *A chave para a competitividade da Economia Portuguesa: uma profunda transformação da carteira de atividades exportadoras*. AIP Informação 3º e 4º quarters, p. 29.

SAMUELSON, A. P. (1948). *International Trade and Equalization of Factor Prices*. *Economic Journal*, 58: 163-84.

SAPIR, André (2006). *Globalization and the Reform of European Social Models*. *JCMS*, 44(2): 369–90.

SICSÚ, Abraham B. e Lubambo de Melo, Murilo O. (2008). *Competitividade, política de defesa da concorrência e soberania nacional: Avaliações sobre o caso brasileiro*. *Cuaderno de Economía: Universidad Católica del Uruguay*, 3: 191-202.

SINGH, A. (1977). *UK Industry and the World Economy: A case of Deindustrialisation?* *Cambridge Journal of Economics*.

SLEDGE, Sally (2005). *Does Porter's Diamond Hold in the Global Automotive Industry?* *Advances in Competitiveness Research*, 13(1): 22-32.

3. Artigo de jornal

JORNAL PÚBLICO (2013). *Estado português e Volkswagen Autoeuropa assinam contrato de investimento de 38,2 milhões, de 8 de Outubro de 2013*. Available from <http://www.publico.pt/economia/noticia/estado-portugues-e-volkswagen-autoeuropa-assinam-contrato-de-investimento-de-382-milhoes-1608458>

4. Artigos consultados on-line

AFIA (2014). *Evolução histórica do setor automóvel em Portugal*. Available from http://www.afia.pt/index.php?option=com_content&task=view&id=29&Itemid=43&lang=pt_PT

ACEA (2010). *Employment Trends*. Available from <http://www.acea.be/statistics/tag/category/employment-trends>

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos (2008). *O modelo estrutural de gerência pública*. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, 42(2). Available from http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122008000200009&lng=en&nrm=iso

COMISSÃO EUROPEIA (2012). *Salários e custos laborais*. Eurostat. Available from epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Wages_and_labour_costs/p_t#Custos_laborais

COMISSÃO EUROPEIA (2010). *Industrial Competitiveness*. Industrial policy: Key challenges. Available from http://ec.europa.eu/enterprise/policies/industrial-competitiveness/industrial-policy/key-challenges/index_en.htm

COMISSÃO EUROPEIA (2000). *Conclusões da Presidência*. Conselho Europeu de Lisboa de 23 e 24 de Março de 2000. http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/pt/ec/00100-r1.p0.htm

DUARTE, J. C., & Faria, T. L. (2010). *A aplicação do direito da concorrência da União Europeia pelos tribunais comuns em Portugal*. Uría Menéndez. Available from <http://www.uria.com/documentos/publicaciones/2592/documento/02art04.pdf?id=2372>

EUROSTAT (2011). *Labour market statistics*. Publications Office of the European Union: Luxembourg. Available from http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-32-11-798/EN/KS-32-11-798-EN.PDF

IHS GLOBAL INSIGHT (2009). *Impacts of the Financial and Economic Crisis on the Automotive Industry*. European Commission. Available from http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/automotive/files/pagesbackground/competitiveness/ihs_gi_paper_march2009_en.pdf

LOUREIRO, Carlos (2011). *Sistema fiscal e competitividade: Propostas num contexto de crise*. Available from <http://www.maissociedade.com/wp-content/uploads/2011/05/01-1130-Carlos-Loureiro.pdf>

MANTEU, Cristina (2008). *Efeitos Económicos da Globalização: Lições de Modelos de Comércio*. Available from http://www.bportugal.pt/publish/bolecon/docs/2008_1_1_p.pdf

MARTINS, Marcos Francisco (2011). *Gramsci, os intelectuais e suas funções científico-filosófica, educativo-cultural e política*. Pro-Posições, 22(3). Available from http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-73072011000300010&script=sci_arttext

MARTINUZZI, Robert-Andre; Wiman, Adele; Kudlak, Robert; Faber, Claus (2011). *CSR activities and impacts of the automotive sector*. RIMAS Working Papers Series, 3. Vienna: University of Economics and Business. Available from http://www.sustainability.eu/pdf/csr/impact/IMPACT_Sector_Profile_AUTOMOTIVE.pdf

MIRA AMARAL, Luís (2002). *A dinamização da sociedade portuguesa in A Competitividade da Economia Portuguesa*. Conselho Económico e Social. Available from <http://www.ces.pt/download/590/MesaRedCompEconPort.pdf>

MOHR, Detlev et al. (2013). *The road to 2020 and beyond: What's driving the global automotive industry?* Advanced Industries, McKinsey & Company, Inc. Available from [file:///C:/Users/Suelen%20Tavares/Downloads/McK The road to 2020 and beyond %20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Suelen%20Tavares/Downloads/McK%20The%20road%20to%2020%20and%20beyond%20(1).pdf)

NETO, Henrique (2002). *A modernização dos sectores tradicionais in A Competitividade da Economia Portuguesa*. Conselho Económico e Social. Available from <http://www.ces.pt/download/590/MesaRedCompEconPort.pdf>

OECD (2010). *Organisation for Economic Co-operation and Development*. OECD Economic Outlook No. 88. Paris: OECD. Available from <http://www.oecd.org/dataoecd/41/33/35755962.pdf>

RODRIGUES, Maria João (2002). *Três vias práticas para enfrentar a questão da competitividade* in A Competitividade da Economia Portuguesa. Conselho Económico e Social. Available from <http://www.ces.pt/download/590/MesaRedCompEconPort.pdf>

ROSA, Eugénio (2002). *Produtividade, competitividade e direitos dos trabalhadores em Portugal*. Resistir.info. Available from http://resistir.info/portugal/produtividade_competitividade_direitos.html

SANTOS, Vítor (2002). *Vectores de orientação para o crescimento português* in A Competitividade da Economia Portuguesa. Conselho Económico e Social. Available from <http://www.ces.pt/download/590/MesaRedCompEconPort.pdf>

SALGUEIRO, João (2002). *Erradicar ou encorajar?* in A Competitividade da Economia Portuguesa. Conselho Económico e Social. Available from <http://www.ces.pt/download/590/MesaRedCompEconPort.pdf>

SICSÚ, A. B., & Melo, M. O. (2009). *Competitividade, política de defesa da concorrência e soberania nacional: avaliações sobre o caso brasileiro*. CADE. Available from <http://www.cade.gov.br/news/n006/Texto11ProfAbraham.pdf>

SIGGEL, E. (2007). *International Competitiveness and Comparative Advantage: A Survey and a Proposal for Measurement*. CESifo Venice Summer Institute, Venice International University, Italy. Available from https://www.cesifo-group.de/portal/pls/portal/!PORTAL.wwpob_page.show?_docname=956160.PDF

SILVA LOPES, José (2002). *O crescimento do PIB e a evolução do emprego* in A Competitividade da Economia Portuguesa. Conselho Económico e Social. Available from <http://www.ces.pt/download/590/MesaRedCompEconPort.pdf>

VALENTE DE OLIVEIRA, Luís (2002). *O trade-off produtividade-desemprego* in A Competitividade da Economia Portuguesa. Conselho Económico e Social. Available from <http://www.ces.pt/download/590/MesaRedCompEconPort.pdf>

5. Legislação

Assembleia da República (2007). Lei n.º 4/2007, aprova as bases gerais do sistema de segurança social. Diário da República, 11, I Série, 16 de Janeiro: 345-356.

Assembleia da República (2014). Lei n.º 27/2014 de 8 de Maio, procede à sexta alteração ao Código do Trabalho, aprovado pela Lei n.º 7/2009, de 12 de fevereiro.

Diário da República, Decreto-lei n.º 44104 de 20 de Dezembro de 1961.

Diário da República, Decreto-Lei n.º 157/72 de 12 de maio.

Diário da República, Decreto n.º 602/72 de 30 de Dezembro.

Diário da República, Decreto-Lei n.º 770/74 de 31 de Dezembro.

Diário da República, Decreto-Lei n.º 351/79 de 30 de Agosto.

Diário da República, Decreto-Lei n.º 199/99 de 8 de Junho.

Diário da República, Lei n.º 40/2005 de 3 de Agosto.

Diário da República, Resolução da Assembleia da República n.º 128/2013 de 7 de Agosto.

Diário da República, Lei n.º 27/2014 de 8 de Maio.

Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social (IGFSS, 2010). Execução Orçamental: Junho 2010. Lisboa: IGFSS.

LEI Nº 18/2003. Publicado em Diário da República Série A Nº 134. Acesso em 03 de Novembro de 2011.

União Europeia (2007). Tratados. Available from <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0047:0200:PT:PDF>

Comissão Europeia (2000). Conselho Europeu de Lisboa, 23 e 24 de março de 2000. Available from http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_pt.htm

6. Sites

ACAP - Associação Automóvel de Portugal. Available from www.acap.pt/pt/home

AFIA - Associação de Fabricantes para a Indústria Automóvel. Available from www.afia.pt

AICEP - Agência para o Investimento e Comércio Externo de Portugal. Available from www.portugalglobal.pt/PT/Paginas/Index.aspx

ATEC - Academia de Formação. Available from www.atec.pt

Centro de Arbitragem do Sector Automóvel. Available from www.centroarbitragemsectorauto.pt

Direção-Geral das Empresas e Indústria da Comissão Europeia. Available from ec.europa.eu/enterprise/index_pt.htm

IAPMEI - Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e à Inovação. Available from www.iapmei.pt

INE - Instituto Nacional de Estatísticas. Available from www.ine.pt

INTELI. Available from www.inteli.pt/pt

Jornal Público online. Available from www.publico.pt

Observatório das Desigualdades (CIES-IUL). Available from observatorio-das-desigualdades.cies.iscte.pt/index.jsp

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico. Available from www.oecd.org

OIT – Organização Internacional do Trabalho. Available from www.ilo.org/global/lang-en/index.htm

PORDATA. Available from www.pordata.pt

QREN - Quadro de Referência Estratégico Nacional. Available from www.qren.pt/np4/home

Renault Portugal. Available from www.renault.pt

Volkswagen Autoeuropa. Available from www.volkswagenautoeuropa.pt

World Economic Forum. Available from www.weforum.org

ANEXOS

Anexo I

ENTREVISTA AO DR. ANTÓNIO CAVACO – DIRETOR TÉCNICO DA ACAP

23 de maio de 2014

Dr. António Cavaco, eu queria primeiro agradecer a sua disponibilidade por estar aqui a responder as minhas questões e colaborar para a minha dissertação de Mestrado. Tenho certeza que em muito irá contribuir para o desenvolvimento do estudo. Além disso, fica aqui registado o compromisso de enviar a transcrição desta entrevista para que possa verificar se está de acordo com a sua explanação.

1. Para o desenvolvimento da minha investigação, importa saber quais os vetores, dos 12 pilares da competitividade segundo o World Economic Forum, que acredita ser privilegiado pelo setor.

O setor tem investido, essencialmente, no desenvolvimento do produto, das próprias ferramentas, na inovação em si, digamos assim. Por exemplo, nas fábricas de automóveis tem sido feito um investimento muito grande na área da robótica, da pintura para aumentar a qualidade. São todos investimentos relacionados com a melhoria do produto, onde os maiores investimentos têm sido feitos.

- É, portanto, design e sofisticação.

Design não tanto, já que os produtos vêm da casa-mãe preparados, sem grande margem para alterações. Os investimentos são mais ao nível da própria organização dentro das fábricas, do próprio processo industrial, aumentando quer a eficácia quer a eficiência na produção industrial, quer ao nível de processos industriais. Por exemplo, o processo de pintura ou de soldadura; melhorar esse nível da produção, introduzindo robôs para aumentar a eficácia e a qualidade da soldadura ou da pintura. Portanto, tudo isso são fatores que vão acrescentar valor e qualidade ao produto final.

Eu recordo-me que certas fábricas quando começaram a operar em Portugal tinham um nível muito fraco em termos de qualidade do produto. Comparando, naquela altura, um carro produzido em Portugal com um carro produzido na Alemanha, não tinha nada a ver. Agora não, agora está igual ou superior até e isso é um fator de diferenciação muito grande, por isso essas fábricas não vão embora daqui e até aumentam os seus investimentos.

2. Quais os fatores que a ACAP considera que alavancam ou obstaculizam a competitividade no contexto português e face à escala global dos mercados? Quais são as principais dificuldades, em Portugal, da indústria automóvel? Quais são as vantagens?

O setor automóvel já tem uma longa tradição em Portugal. Portugal, apesar de ser um país muito pequeno (já podemos, então, apontar um pilar da competitividade, a dimensão do mercado), mas apesar de ser pequeno já possui indústria automóvel há muitos muitos anos, e contrariamente a pequenos países, como a Dinamarca, tem indústria automóvel e aquele país não tem, por exemplo. A qualidade da mão-de-obra, apesar do nosso mercado de trabalho ser pouco competitivo porque apresenta alguma rigidez (o que tem sido um obstáculo ao investimento estrangeiro), a sua disciplina e capacidade de aprendizagem, ainda que tenha pouca formação de base, contribuem para a evolução e inovação do setor, que faz com que de fato grandes empresas se instalem em Portugal. Para dar um exemplo, a Autoeuropa, em Portugal, é considerada uma das empresas mais produtiva do Grupo Volkswagen a nível mundial, com maior produtividade do trabalho, baixas taxas de absentismo etc. Não era assim ao princípio, mas conseguiu evoluir.

Portanto, o fator trabalho, em si, é de grande qualidade em Portugal. Também a estabilidade, o enquadramento institucional também é muito bom em Portugal. No país não acontecem grandes tumultos, as coisas não mudam de um dia para o outro, e não é por acaso que essas grandes empresas mantêm o investimento em Portugal e não vão para países onde a mão-de-obra é mais barata e onde o mercado de trabalho é mais flexível, como é o caso de países asiáticos etc. Portanto, eles consideram que Portugal é um bom país para investir e para manter, de fato, as suas fábricas e que permite produzir produtos de grande qualidade.

Eu diria que, os pilares onde poderá melhorar, é de fato introduzir mais flexibilidade no mercado de trabalho, já que, apesar dos acordos voluntários com os sindicatos terem permitido mais flexibilidade, acredito que isto poderia ser feito num contexto mais generalizado porque aumentaria a competitividade.

Outro fator onde Portugal poderia melhorar é ao nível dos custos de fatores de produção e consumo, como a eletricidade. A eletricidade é caríssima em Portugal

para o uso industrial, já nem falo do particular. Todos os custos de contexto poderiam ser melhorados porque a esses custos temos que adicionar, por vezes, a questão de Portugal ser um país periférico e ter 97% da sua produção direcionada para a exportação. Portanto, a distribuição, a logística e todos os outros custos de distribuição dos carros produzidos são importantíssimos.

Portugal tem um fator que é muito bom, que é a proximidade com os portos de mar. Estima-se que o custo do transporte por mar é bastante mais barato do que o transporte rodoviário e, nesse caso, é de fato uma mais-valia que Portugal tem. Por vezes, chegar aos portos não é assim tão fácil, o próprio funcionamento dos portos, como vimos com as greves, também provocam problemas significativos e os próprios custos da atividade portuária são elevadíssimos. Portanto, temos aqui a eletricidade, os custos de transporte, não do transporte em si, mas de tudo que está na envolvimento dos fretes, navios.

Assim, eu destacava esses dois pontos importantes. O outro ponto que também me parece importantíssimo e que poderá melhor nos próximos anos é a questão fiscal. Como sabe, a tributação sobre o lucro das empresas é elevadíssimo. O IRC é de 25%, mais as derramas, os valores são enormes em comparação com outros países em que os custos tributários representam metade dos praticados em Portugal, como é o caso da Irlanda. Ou seja, este é o um fator da competitividade extremamente importante e, apesar dos custos com a mão-de-obra serem mais baixos em Portugal comparativamente a outros mercados europeus, o fato de existir um imposto sobre os lucros elevado vai compensar no sentido negativo essa redução dos custos. Portanto, poderia se dizer que uma fábrica, uma empresa que decidisse fabricar em Portugal ou optar entre Portugal e Alemanha, neste vai ter, provavelmente, custos mais elevados ao nível do trabalho, mas depois os outros custos (custos de contexto, custos fiscais) são mais baixos, o que representa um ponto extremamente importante para a competitividade.

3. Se a ACAP fosse convocada para participar no processo de formulação de políticas públicas para o desenvolvimento da competitividade no setor, quais seriam os seus principais contributos?

Um dos fatores que nos parece chave é a questão fiscal, que já abordei aqui. Não só o nível dos impostos, que é bastante elevado, mas também a estabilidade fiscal. Portugal deveria ter estabilidade fiscal. Por exemplo, na Holanda, um fator de competitividade é a estabilidade fiscal. Muitos empresários escolhem a Holanda para sedear as suas empresas, inclusive empresas portuguesas como é o caso da Jerónimo Martins, devido a estabilidade fiscal. Portanto, os impostos não mudam de acordo com a mudança de Governo.

A estabilidade institucional e fiscal é um fator importante para as empresas se fixarem porque são investimentos que demoram muitos anos para obter o retorno e uma empresa não vai instalar-se num país que está, do ponto de vista fiscal e político, a mudar todos os anos. Por vezes, as empresas fogem de alguns países do leste europeu por causa disso. Este aspeto é o cerne da questão para o setor em Portugal, é um fator extremamente importante.

Outro aspeto importante é o custo de contexto, os custos da energia são elevadíssimos, as taxas portuárias, o transporte. O transporte de camião, por exemplo, é muito mais caro do que em outro país qualquer. Por que? Porque nós temos portagens em todo lado e caríssimas. Os camiões, que pagam portagem de classe 3, fazem com que os custos do frete subam brutalmente. Para já, temos o problema de sermos periféricos e para colocar os nossos produtos em outro país, temos que percorrer mais quilómetros do que um país que esteja no centro da Europa, já que o grande mercado da indústria automóvel nacional é a Europa. A Ásia representa, aproximadamente, 13% das nossas exportações e o resto do mundo representa muito pouco. Portanto, o grande mercado é mesmo a Europa. A fábrica europeia ou japonesa que se instale aqui vai exportar (97% da produção é exportada), ou seja, a questão do transporte é fundamental.

E, finalmente, a questão da flexibilidade do mercado de trabalho, mas que se tem dado passos importantes neste sentido e as coisas têm melhorado.

- Quando fala da flexibilidade, está a falar do que exatamente? Está a falar dos custos com o trabalho ou está a falar de facilidade para o despedimento?

A questão da TSU, a meu ver, está no pacote fiscal juntamente com o IRC. A flexibilidade da mão-de-obra é precisamente de se facilitar os despedimentos. Uma empresa não tem que ter os empregados para toda a vida. Tem que haver maior flexibilidade porque faz com que o mercado de trabalho funcione melhor como um todo. Pode-se pensar que ao despedir os trabalhadores estes ficam indefesos e à mercê da entidade patronal, mas o fato de despedir alguns trabalhadores faz com que tenha necessidade de outros e, portanto, as próprias ofertas de emprego aumentam. Nos EUA, é natural que um americano seja despedido 2 ou 3 vezes ao longo da sua vida profissional. Na Europa e em países com Portugal, isso é impossível de acontecer, as pessoas têm um emprego para toda a vida. Então, mas se houver um desajustamento desse empregado relativamente ao posto de trabalho? Ele não vai querer sair porque é difícil arranjar outro emprego, mas ele próprio poderia ser mais feliz e mais produtivo quando descobrisse qual é a sua verdadeira vocação.

A flexibilidade no mercado de trabalho gera também flexibilidade na mobilidade das pessoas dentro do país. Por exemplo, nos EUA é frequente uma pessoa da Califórnia arranjar um emprego em Nova Iorque e mudar-se para lá. Aqui não, é comum uma pessoa de Lisboa arranjar um emprego em Lisboa e passar a vida inteira em Lisboa. O mercado imobiliário também não é flexível e, portanto, há um problema geral de flexibilidade dos mercados. Isso é mau para as empresas, para a indústria e para a competitividade.

4. Em geral, os maiores custos do setor são imputáveis a que rubrica? (Recursos humanos, inovação, distribuição)

Essa questão, infelizmente, não consigo responder porque não tenho os dados referentes à estrutura de custo das empresas. Isso teria que ser alguém da própria empresa a responder, já que provavelmente vai depender das próprias fábricas em termos de produção. Algumas fábricas, por exemplo, fazem o transporte terrestre como é o caso da Peugeot ou da Mitsubishi. No caso da Autoeuropa, é quase tudo por navio. Em termos da estrutura de custos, uma empresa como a Mitsubishi tem

uma estrutura completamente diferente da Autoeuropa pelo grau de transformação que é feito, já que se faz mais montagem do que produção. Ou seja, as componentes do veículo são importadas e aqui, basicamente, são montadas. Provavelmente, nestas fábricas não há tantos custos com a inovação e a mão-de-obra representa um peso maior. Na Autoeuropa é completamente diferente. A empresa tem um processo integrado completo de produção como tem custos ao nível da formação. Tem um centro de formação tecnológico importantíssimo que é a ATEC.

A ATEC funciona ao lado da Autoeuropa. É um centro de formação que tem tecnologia de ponta (como a robótica, inclusive) e qualquer pessoa pode se candidatar. O maior acionista é o Grupo Volkswagen, mas a ATEC também tem capital da Bosch e da Siemens. A ideia foi criar um centro tecnológico de excelência que alimente com técnicos essas empresas. A ATEC tem muita qualidade e é uma peça importantíssima na formação. Portanto, eles conseguem investir em todas as áreas e o investimento na formação vai-lhes permitir depois inovar. O que podemos dizer que este investimento em formação é quase como um investimento em inovação, já que permite introduzir melhorias no próprio processo de produção e muitas dessas melhorias têm sido adotadas por outras fábricas do grupo Volkswagen.

Assim, em outras empresas que fazem apenas montagem de “kits” e que não produzem o veículo de raiz, os custos dominantes nestas empresas será no fator trabalho.

5. Qual acha ser a característica marcante da indústria automóvel em Portugal? De que maneira o Governo poderia fomentar esta característica?

A qualidade é marca do setor em Portugal. A qualidade poderia ser suplantada para outros fatores e seria neste aspeto que o Governo poderia atuar. A nível da qualidade, não poderia fazer mais nada, já que tem a ver com a organização da produção e com as características intrínsecas a mão-de-obra nacional que tem muita capacidade de organização, é disciplinada que fazem com que os trabalhadores portugueses, quando emigram, sejam considerados muito bons

trabalhadores. Entretanto, quando vivem num contexto anárquico, de empresas anárquicas, esse potencial não se exprime da mesma forma do que quando estão em empresas organizadas e com planeamento. Assim, o que o Governo poderá fazer é melhor o contexto que é fundamental também para o funcionamento das empresas.

Outro aspeto importante que eu gostaria de referir para melhorar a qualidade é o sistema de ensino estar mais direccionado para a indústria, porque o sistema de ensino tem vindo a formar muitos estudantes universitários que depois não tem emprego quando poderiam estar a ser orientados para cursos com maior empregabilidade, para cursos médios e técnicos; criar parcerias com as empresas; criar mais centros do género da ATEC (que também é financiada pelo Governo português). Seguramente que apostar no ensino técnico aumentaria a qualidade.

6. Responsabilidade social e responsabilidade ambiental já são apostas importantes da indústria automóvel. Acreditam que estes aspetos contribuem ou podem, num futuro próximo, contribuir efectivamente para a competitividade das empresas?

Acho que sim, acho que já contribuem para a competitividade das empresas. Do ponto de vista da comunicação e da imagem, os consumidores já privilegiam essa questão. A fábrica da BMW, que produz o BMW i (veículo elétrico) na Alemanha, é toda feita segundo os padrões ambientais e de eficiência dos maiores do mundo e é considerada quase como uma fábrica verde e eu penso que qualquer consumidor que saiba que temos uma fábrica dessas e que existe uma responsabilidade da marca na preservação do ambiente que é cada vez mais um fator de preocupação para qualquer ser humano, que passa a valorizar essas questões e isso é importante para a competitividade. Além disso, as entidades públicas estão atentas a essas questões e tem vindo a penalizar as indústrias mais poluentes e os próprios países tem penalizações por provocarem emissões que não estão de acordo com as regras estabelecidas. Entretanto, há países como a China que passam por cima disso tudo, mas também vemos o resultado que acabam por ter uma conotação negativa junto dos consumidores e cada vez mais pode ter um impacto importante

nas suas vendas, já que as pessoas vêem que estão a transgredir as regras e protocolos ambientais internacionais e evitam consumir produtos desses países.

Portanto, penso que sim. Penso que é um fator de extrema importância, já é e vai ser cada vez mais, a medida que formos destruindo o planeta de forma acelerada como estamos a destruir, vão surgir, da parte das entidades públicas, penalizações para quem poluir. A questão é conseguir produzir com menor impacto ambiental sem que isso seja considerado um custo, que é o que se passa muitas vezes. O caminho não é por aí, é precisamente ao contrário.

7. Gostaria, por último, de saber um pouco mais sobre a ACAP e sobre o vosso trabalho de representação do setor automóvel.

A ACAP é uma associação que representa o setor automóvel no sentido lato, ou seja, é desde a indústria ao comércio, automóveis, motociclos, pneus, peças, máquinas industriais, máquinas agrícolas (que estão um pouco fora do setor automóvel). Agora, temos também um setor novo que é a náutica, não tem nada a ver com o setor automóvel, mas existia uma associação que representava a indústria e o comércio da náutica de recreio com associados comuns à nós, como a Honda, Suzuki, e por terem dificuldades de manter uma estrutura, decidiram integrar a ACAP e funcionam como uma divisão da ACAP.

A ACAP é uma espécie de federação, tem várias divisões, várias atividades. Tem serviços jurídicos, estatísticos etc, para os seus associados e tem precisamente essa área da representação e do *Lobby*. A principal função da ACAP é alterar o contexto legal e institucional onde as empresas se movem, criando as condições para que exista menos burocracia – que é um fator que não foi referido, mas que eu deveria ter logo referido porque é tudo muito burocrático neste país que é um custo importantíssimo para as empresas –; melhorar os fluxos de informação documental e outros fluxos de informação entre as empresas e as entidades públicas, criando processos mais expeditos para a matrícula do veículo, do registo etc; também a questão fiscal, fazendo pressão sobre o Governo e os Grupos Parlamentares na Assembleia da República para que os impostos não aumentem (se não diminuem, pelo menos não aumentem); criar políticas como o Programa de

Reciclagem de Veículos em fim de vida, que deveu-se em muito às pressões da própria ACAP. Infelizmente, esse Governo acabou com ele, já não existe.

Enfim, é todo um conjunto de ações que a ACAP desenvolve no sentido de promover o desenvolvimento do setor e essa é a tarefa mais importante da ACAP. Por exemplo, hoje à tarde vou ter uma reunião com o Instituto da Mobilidade e dos Transportes para falar sobre pontos que são importantíssimos para a associação relacionados com a homologação de veículos, melhoria dos processos de homologação dos veículos para permitir a rápida legalização; diminuir o “time to market” dos carros.

Muito obrigada!

Anexo II

ENTREVISTA A DR.^a ELISABETE FERREIRA - RESPONSÁVEL PELO DEPARTAMENTO DE MARKETING DA *RENAULT* CACIA

29 de maio de 2014

Dr.^a Elisabete Ferreira, gostaria de agradecer a sua disponibilidade para responder as questões e colaborar para a minha dissertação de Mestrado. Tenho certeza que em muito irá contribuir para o desenvolvimento do estudo.

1. Para o desenvolvimento da minha investigação, importa saber quais os vetores, dos 12 pilares da competitividade segundo o World Economic Forum, que a gestão da fábrica privilegia para fomentar a sua competitividade no seio da indústria automóvel; (ver http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2012-13.pdf)

Os pilares da competitividade segundo o World Economic Forum privilegiados pela *Renault* Cacia são as Instituições, as Infraestruturas, o Ambiente macroeconómico, Estudos universitários e Formação, o Mercado eficiente, Tecnologias, Dimensão do mercado e Inovação.

A nossa competitividade assenta sobretudo na Qualidade, nos Custos, no cumprimento dos Prazos e no bom nível de competências e compromisso das pessoas que aqui trabalham.

2. Quais os fatores que a *Renault* Cacia considera que alavancam ou obstaculizam a competitividade no contexto português e face à escala global dos mercados?

Alavancam: Custo da mão-de-obra, subvenções ao investimento e à investigação e desenvolvimento, o know-how adquirido através da formação e competências, bom nível de escolaridade dos trabalhadores, proximidade do norte de África, o que promove as nossas exportações para outras fábricas da região de África.

Obstaculizam: Os custos de energia (que são bastante elevados apesar de desenvolvermos uma série de acções internas para a racionalização do consumo de energia – electricidade e ar comprimido, proximidade dos fornecedores (a maior parte dos fornecedores estão fora de Portugal, visto serem fornecedores para todo

o Grupo *Renault*), fraco tecido industrial, custos logísticos superiores ao resto da Europa e também a situação económica do País.

3. Por que Portugal foi a escolha para sedear a *Renault* Cacia? Os motivos que na altura foram diferenciadores continuam positivos em 2014?

O governo português estava ciente que um dos actores principais para o cenário nacional económico que se começava a desenhar (anos 70) era representado pelo sector automóvel, motivo que o levou a lançar um concurso para o desenvolvimento de um complexo industrial.

“[O Estado português] visou assim criar condições e incentivos para o estabelecimento, no país, de uma indústria automóvel que pudesse afirmar-se e subsistir a nível europeu, desempenhar um papel de motor no desenvolvimento da indústria de fabricação de componentes, fomentar a introdução de novas tecnologias e contribuir de forma significativa para o desejável equilíbrio da balança de pagamentos” (Professor Veiga Simão, Ministro da Industria e da Energia)

Portugal vivia um momento decisivo, assombrado pelo défice orçamental das contas públicas, e sabia que era a altura certa para avançar. Sabia que era preciso gerar emprego, força motriz para o crescimento de uma economia, dinamizar as indústrias já existentes (fabricantes de componentes), criar novas e adaptá-las aos novos tempos.

A indústria automóvel, nomeadamente no que respeita à produção de motores, atravessava um período de grande luta concorrencial, dinamizada pela crescente globalização do mercado, ao mesmo tempo que o perfil do consumidor (cujo poder de compra subia gradualmente, apesar de considerado baixo quando comparado com outros países da Europa) também estava a manifestar sinais de mudança.

Além disso, o país tinha a pretensão de aderir à CEE (Comunidade Económica Europeia), o que veio a acontecer em 1986.

Por outro lado, a *Renault* tinha ambições de expansão internacional, tornar-se uma referência entre os construtores mundiais. Em França, casa mãe, nos anos 70 a *Renault* já representava cerca de 40% do mercado automóvel e Espanha possuía já modernas instalações industriais, e por isso fazia parte da estratégia da *Renault* ampliar a sua penetração não só em termos de mercado, mas também instalando meios industriais capazes de permitir uma melhor optimização das fabricações.

“O encontro entre duas entidades e duas vontades”. São as palavras de Louis Brun, Administrador-delegado da *Renault* portuguesa, que resumem bem a parceria que se estabeleceu entre a marca e o Estado português.

- Criação de uma unidade de montagem em Setúbal para o fabrico de veículos ligeiros
- Reconversão da unidade já existente na Guarda que visava a modernização e a conservação do nível de postos de trabalhos
- **Criação de uma unidade em Cacia vocacionada para a fabricação de órgãos mecânicos**
- Viabilização do crescimento progressivo de uma indústria horizontal de componentes, competitiva entre si mas também a nível europeu
- Ser parte activa e integrante na criação de uma Fundação de peças (futura FUNFRAP) aplicadas ao sector
- Cooperação activa no desenvolvimento económico do país pela constante modernização técnica
- Contribuição expressiva para melhorar a balança de pagamentos portuguesa

Hoje, a unidade industrial da *Renault* em Cacia permanece, por ser uma empresa competitiva, em que o produto é totalmente exportado e cujos custos logísticos não se comparam com os custos logísticos de veículos já montados.

Hoje a *Renault* continuaria a investir com a implantação de fábricas em Portugal? Não sei responder exactamente. Sei que hoje, século XXI a prioridade da *Renault* continua a ser a internacionalização, mas muito mais além, como a China por exemplo.

4. Em geral, os maiores custos da fábrica são imputáveis a que rubrica? (Recursos humanos, inovação, distribuição)

Os maiores custos referem-se aos custos das matérias primas e custos de mão de obra (vencimentos e regalias sociais).

5. O marketing da empresa em Portugal atualmente ressalta que tipo de pontos positivos dos produtos?

As necessidades e exigências dos consumidores vão evoluindo com o tempo e é sempre necessário adaptar os produtos à realidade do momento.

Hoje existe claramente uma preocupação com o custo de utilização (consumos, custos de manutenção, protecção do ambiente, etc...) e, claramente, uma nova tendência para a procura de tecnologias que façam a ligação entre o automóvel e o mundo exterior (sistemas de navegação, telefone Bluetooth, audiostreaming para aparelhos nómadas de música, acesso ao mail e às redes sociais a bordo do automóvel, etc...).

A *Renault* procura em permanência adaptar os seus produtos às exigências dos clientes e essa é uma das bases mais importantes para a liderança que a marca tem no mercado Português.

6. Responsabilidade social e responsabilidade ambiental já são apostas importantes da indústria automóvel. Acredita que estes aspetos contribuem ou podem, num futuro próximo, contribuir efetivamente para a competitividade das empresas?

Contribuem hoje com certeza e contribuirão no futuro e cada vez mais.

Hoje não se concebe produzir sem ter em conta uma concepção amiga do ambiente. Cada vez mais a *Renault* trabalha no sentido de reduzir a pegada ecológica, sendo já pioneira na redução das emissões de CO₂.

Muito obrigada!

Anexo III

ENTREVISTA AO DR. JOÃO DELGADO - CHEFE DE COMUNICAÇÃO, SUSTENTABILIDADE E IMAGEM CORPORATIVA DA VOLKSWAGEN AUTOEUROPA

21 de maio de 2014 - Primeira tentativa

04 de julho de 2014 - Última tentativa

Dr. João Delgado, gostaria de agradecer a sua disponibilidade para responder as questões e colaborar para a minha dissertação de Mestrado. Tenho certeza que em muito irá contribuir para o desenvolvimento do estudo.

1. Para o desenvolvimento da minha investigação, importa saber quais os vetores, dos 12 pilares da competitividade segundo o World Economic Forum, que a gestão da fábrica privilegia para fomentar a sua competitividade no seio da indústria automóvel; (ver http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2012-13.pdf)

Por ordem de importância, destaco os seguintes pilares e as respectivas razões

Higher education and training:

Ter acesso a recursos humanos de elevada capacidade técnica é essencial para a Volkswagen Autoeuropa. Como tal, a reconhecida qualidade das instituições académicas portuguesas, especialmente as dedicadas ao ensino da engenharia, tem sido um ponto fulcral para o sucesso da empresa.

No que toca à formação, a Volkswagen Autoeuropa, em conjunto com a Siemens, a Bosch e a Câmara de Comércio Luso Alemã criaram em 2004 a academia de formação ATEC. Esta instituição foi criada com o objectivo de, através do ensino Dual, colmatar a falha que existia no sistema educativo português no que toca à formação profissional qualificada e adaptada às necessidades das empresas. Assim, se analisarmos os 10 anos de atividade da ATEC, podemos constatar que o objectivo de qualificar jovens em disciplinas essenciais para a indústria portuguesa foi bem-sucedido, o que se prova sobretudo através da elevada taxa de empregabilidade dos jovens que frequentam esta instituição, que ronda os 85%.

Infrastructure:

A existência de boas infraestruturas de suporte à actividade industrial na península de Setúbal é, claramente, um pilar estratégico para a Volkswagen Autoeuropa. Assim, as evidentes mais-valias do Porto de Setúbal - valência Roll on – Roll off, proximidade geográfica - têm sido pontos-chave no plano estratégico de longo prazo da Volkswagen Autoeuropa.

2. Quais os fatores que a Autoeuropa considera que alavancam ou obstaculizam a competitividade no contexto português e face à escala global dos mercados?

Para a Volkswagen Autoeuropa, existem três factores fundamentais para o sucesso de uma organização: organização pessoal, qualificação e o bom ambiente. Estas são estas as três grandes alavancas da competitividade, quer à escala nacional, quer internacional. Qualidade e competitividade andam sempre de mãos dadas, e consideramos que é fundamental investir nas pessoas.

Os obstáculos estão relacionados, no que diz respeito ao contexto português e europeu, com o abrandamento das economias que se têm feito sentir nos últimos anos, desafios aos quais as empresas têm que responder através da capacidade de adaptação. No contexto global os portugueses estão, muitas vezes, a competir com empresas de países que não estão em dificuldades económicas e com uma carga fiscal menor o que nos torna menos competitivos.

3. Por que, em 1991, Portugal foi a escolha para sedear a Autoeuropa? Os motivos que em 1991 foram diferenciadores continuam positivos em 2014?

O processo de seleção de Portugal enquanto destino para a criação da então Autoeuropa foi longo e teve diversas etapas até à sua conclusão. Entre os diversos pontos fortes que chamaram a atenção dos responsáveis daquela época da Ford e da Volkswagen, destaco as instituições de ensino, as vias de comunicação e o previsto reforço das infraestruturas no âmbito dos quadros comunitários de apoio à coesão. É ainda de realçar o papel das autoridades governamentais portuguesas de então, que foram capazes de assegurar a captação deste projecto.

Hoje em dia, alguns destes pontos continuam a ser decisivos na manutenção da empresa em Portugal, em particular a qualidade das instituições de ensino técnico e superior e as vias de comunicação com via à exportação, mas realço que a principal razão para que a Volkswagen Autoeuropa tenha subsistido no tempo – e que continue em Portugal por mais anos – prende-se com a qualidade dos seus recursos humanos, a sua flexibilidade dos seus processos de produção e a qualidade dos seus produtos.

Por seu turno, a escolha de Palmela para sedear a Volkswagen Autoeuropa teve um claro foco estratégico: Setúbal era um dos distritos mais empobrecidos do país e com as taxas de desemprego mais altas. O que contrastava com as potencialidades que esta região tinha para oferecer: proximidade, quer ao Porto de Setúbal, quer a Lisboa. As negociações foram duras, uma vez que existiam localizações alternativas, mas a Volkswagen Autoeuropa acabou por ser construída em 1991, em Palmela, como uma joint-venture entre a Ford e a Volkswagen.

4. Em geral, os maiores custos da fábrica são imputáveis a que rubrica? (Recursos humanos, inovação, distribuição)

Não respondeu.

5. O marketing da empresa em Portugal actualmente ressalta que tipo de pontos positivos dos produtos?

A Volkswagen Autoeuropa não tem um departamento de marketing, tudo o que diz respeito a esta temática deve ser encaminhado para os representantes das marcas em Portugal, nomeadamente a SIVA, importadora oficial da marca Volkswagen em Portugal, e a SEAT Portugal.

6. Responsabilidade social e responsabilidade ambiental são uma aposta da Volkswagen Autoeuropa. Acreditam que estes aspetos contribuem ou podem, num futuro próximo, contribuir efectivamente para a competitividade da empresa?

Naturalmente que sim, pois ambos os aspetos são fundamentais para potenciar a competitividade em qualquer empresa.

Na nossa visão, a responsabilidade social, o sentimento de pertença e reconhecimento, a progressão profissional e o bom ambiente no local são tão ou até mais importantes que um salário atrativo. É importante cimentar este espírito, pois não há nada que potencie mais a competitividade do que um colaborador altamente motivado.

A responsabilidade social, na Volkswagen Autoeuropa, não acaba uma vez que passamos pelo portão da fábrica, e a prova disso está nas ações de solidariedade nas quais a Volkswagen Autoeuropa participa ativamente, como é o caso da campanha “ os cêntimos que restam” que permite angariar fundos com destino a instituições sociais, ou o protocolo com a Sociedade Filarmónica Humanitária de Palmela que promove o ensino de música a alunos da Casa do Gaiato de Setúbal. É importante “dar” à comunidade, que tanto nos deu a nós.

Por fim, a sustentabilidade ambiental foi, desde cedo, uma preocupação da Volkswagen Autoeuropa, com destaque para os programas de sensibilização ambiental como o “Think Blue. Factory.”, que inclui um catálogo de medidas sobre novas tecnologias de produção da Volkswagen, recomendadas para aplicação transversal nas fábricas da marca que visa a redução até 2018 de 25% no consumo de água e energia, em resíduos e emissões de solventes e CO₂ permitindo poupar e rentabilizar recursos que de outra forma não seriam aproveitados.

Muito obrigada!